



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS

MARIANA BEATRIZ MEIRELES AYRES DA SILVA

**PROMOVENDO A DEMOCRACIA? Uma análise da Política Externa
Brasileira de 1995 a 2014**

BRASÍLIA

2015

MARIANA BEATRIZ MEIRELES AYRES DA SILVA

**PROMOVENDO A DEMOCRACIA? Uma análise da Política Externa
Brasileira de 1995 a 2014**

**Trabalho de conclusão do curso de Relações
Internacionais do Centro Universitário de
Brasília, como requisito parcial para obtenção do
grau de Bacharel em Relações Internacionais.
Orientação: Prof. Carlos Ricardo Caichiolo**

BRASÍLIA-DF

2015

MARIANA BEATRIZ MEIRELES AYRES DA SILVA

**PROMOVENDO A DEMOCRACIA? Uma análise da Política Externa
Brasileira de 1995 a 2014**

**Trabalho de conclusão do curso de Relações
Internacionais do Centro Universitário de
Brasília, como requisito parcial para obtenção do
grau de Bacharel em Relações Internacionais.
Orientação: Prof. Carlos Ricardo Caichiolo**

BRASÍLIA, ____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Carlos Ricardo Caichiolo

Prof. Gabriel Fonteles

Prof. Raquel Boing Marinucci

AGRADECIMENTOS

Ao Roman, companheiro desta e de tantas outras aventuras, meu agradecimento especial pela paciência, incentivo e companheirismo nas horas mais difíceis.

À minha família, por tornar realidade este sonho.

A todos os amigos que me apoiaram e fizeram parte desta trajetória.

Ao prof. Carlos Ricardo Caichiolo, pela orientação.

RESUMO

Esta monografia explora a atuação da Política Externa do Brasil, entre 1995 a 2014, no âmbito de promoção da democracia na América Latina. Com esse intuito, serão feitas análises em duas esferas, que juntas constroem a promoção democrática brasileira. Em primeiro lugar, será investigado o compromisso com a democracia, nele averigua-se a PEB nas Instituições Regionais, das quais o Brasil mais atuou no período supracitado e que foram arquitetadas com base nos princípios democráticos. São elas a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Em seguida, avalia-se o engajamento democrático brasileiro por meio de estudo de casos em três crises políticas hemisféricas: Venezuela (2002), Honduras (2009-2011) e Paraguai (2012). Em relação a esses países, serão analisados, ainda, seus índices democráticos antes e após a instabilidade. Por fim, retirar-se-ão conclusões acerca da capacidade da diplomacia brasileira de preservar a democracia no continente.

Palavras-Chave: Política Externa brasileira. Promoção democrática. América Latina. Crises políticas. Instituições regionais.

ABSTRACT

This monograph explores the performance of Brazil's Foreign Policy in promoting democracy in Latin America between 1995 and 2014. With this purpose, analysis in two sphere, both of which frame Brazilian democratic promotion, will be brought up to discussion. Firstly, the commitment with democracy will be inquired, examining Brazil's Foreign Policy within the regional institutions, especially those where Brazil mainly operated and which were built based on democratic principles. Such institutions are the Organization of American States (OAS), the Common Market of the South (Mercosur) and the Union of South American States (Unasur). Secondly, the Brazilian democratic engagement will be evaluated by the case study of three political crisis in the hemisphere: Venezuela (2002), Honduras (2009-2011) and Paraguay (2012). Their democratic index will be analyzed before and after the political instability. Finally, conclusions will be drawn about the capacity of Brazilian Foreign Policy to protect democracy in the continent.

Keywords: Brazil's Foreign Policy. Democratic promotion. Latin America. political crisis. Regional institutions.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Freedom in the world 1974-2012.....	21
Gráfico 2: Freedom in the world: 2015 Regional Scores: Americas.....	26

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- A proposta da Organização dos Estados Americanos para a promoção de democracia.....	51
Quadro 2- A proposta do Mercado Comum do Sul para a promoção de democracia.....	57
Quadro 3- A proposta da União de Nações Sul-Americanas para a promoção de democracia.....	60
Quadro 4- Indicadores de Instabilidade Política.....	62
Quadro 5- Proposta do Estudo de Caso.....	62
Quadro 6- Política Externa brasileira: principais medidas nas crises políticas da Venezuela (2002), Honduras (2009-2011) e Paraguai (2012).....	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC: Associação Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle;

AIEA: Agência Internacional de Energia Atômica;

ALCSA: Aliança de Livre-Comércio da América do Sul;

ALCA: Aliança de Livre Comércio das Américas;

BASIC: Brasil, África do Sul, Índia e China;

BRICS: Brasil, Rússia, Índia e China;

CELAC: Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos;

CDI: Carta Democrática Interamericana;

CNUMAD: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento;

CSNU: Conselho de Segurança das Nações Unidas;

FMI: Fundo Monetário Internacional;

G4: Grupo dos quatro;

G-8: Grupo dos oito;

G-20 financeiro: Grupo dos vinte;

G-77: Grupo dos setenta e sete;

IBAS: Índia, Brasil e África do Sul;

Mercosul: Mercado Comum do Sul;

MINUSTAH: Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti;

MVR: Movimento V República;

OEA: Organização dos Estados Americanos;

OMS: Organização Mundial da Saúde;

ONU: Organização das Nações Unidas;

OPSA: Observatório Político Sul-Americano;

OTCA: Organização do Tratado de Cooperação Amazônica;

Parlasul: Parlamento do Mercado Comum do Sul;

PEB: Política Externa Brasileira;

PIDCP: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos;

PIDESC: Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;

RDI: Regime Democrático Interamericano;

TIAR: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca;

TNP: Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares;

UA: União Africana;

UE: União Europeia;

Unasul: União das Nações Sul-Americanas;

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. DEMOCRACIA E DEMOCRATIZAÇÃO	14
1.1 AFINAL, O QUE É DEMOCRACIA?	14
1.2 DEMOCRACIA LIBERAL-PLURALISTA: CONTRIBUIÇÕES DE JOSEPH SCHUMPETER E ROBERT DAHL	16
1.3 MODELO DE CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA: A TERCEIRA ONDA DEMOCRÁTICA	18
1.4 A PROBLEMÁTICA DA QUALIDADE DAS DEMOCRACIAS EMERGENTES.....	22
2. A FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA HEMISFÉRICA	28
2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	28
2.1.1 <i>O pós-Segunda Guerra: América Latina na zona de influência dos Estados Unidos</i>	<i>28</i>
2.1.2 <i>A política externa dos EUA na promoção democrática</i>	<i>30</i>
2.2 CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO, DO CONSTITUCIONALISMO E DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA.	33
2.3 CONTEXTO INTERNACIONAL NOS ANOS 1990	35
2.3.1 <i>América Latina</i>	<i>35</i>
2.3.2 <i>Brasil</i>	<i>36</i>
2.4 CONTEXTO INTERNACIONAL NOS ANOS 2000	42
2.4.1 <i>América Latina</i>	<i>42</i>
2.4.2 <i>Brasil</i>	<i>43</i>
3. ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1995-2014) PARA A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA LATINO-AMERICANA.	48
3.1 COMPROMISSO DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ARCABOUÇO NORMATIVO E POSICIONAMENTO NAS INSTITUIÇÕES REGIONAIS.....	48
3.1.1 <i>Democracia na Organização dos Estados Americanos (OEA).....</i>	<i>50</i>
3.1.2 <i>Democracia no Mercado Comum do Sul (Mercosul).....</i>	<i>55</i>
3.1.3 <i>Democracia na União das Nações Sul-Americanas (Unasul)</i>	<i>58</i>
3.2 ENGAJAMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO NAS CRISES DA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA HEMISFÉRICA	60
3.2.1 <i>Venezuela (2002)</i>	<i>62</i>
3.2.2 <i>Honduras (2009-2011)</i>	<i>67</i>
3.2.3 <i>Paraguai (2012)</i>	<i>71</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS	79

INTRODUÇÃO

Política Externa brasileira, América Latina e Democracia são os principais assuntos desta monografia. A escolha desses temas justifica-se pela tentativa de relacionar dois temas centrais das Relações Internacionais estudada no Brasil que são a Política Externa do Brasil e a América Latina com outro tema que, ao contrário, não é muito abordado na ciência: a Democracia. Este trabalho, portanto, faz uma ponte entre as ciências das Relações Internacionais e da Ciência Política que são campos de estudo muito próximos. Posto isso, esta monografia responde a seguinte pergunta de pesquisa: como se definiu a Política Externa brasileira (PEB), entre 1995 a 2014, com relação à promoção democrática na América Latina?

Com o objetivo de responder a pergunta norteadora do trabalho, no primeiro capítulo analisam-se algumas teorias da democracia representativa. Por se tratar de um tema das Ciências Sociais, não existe um conceito de democracia absoluto, muito pelo contrário, o estudo sobre a democracia é bastante controverso, especialmente no contexto latino-americano. Por conseguinte, há várias contribuições teóricas sobre o assunto, as quais muitas vezes divergem entre si. Neste estudo, foram utilizados teóricos da democracia liberal, Diamond, Foweraker, Landman e Harvey, justamente com o propósito de ressaltar as problemáticas da qualidade democrática nos países latino-americanos e, dentro dessa perspectiva, mostrar o esforço da Política Exterior do Brasil na promoção de uma região mais democrática.

O segundo capítulo levanta as influências dos Estados Unidos para a formação da política externa do Brasil na promoção da democracia na América Latina. O objetivo do capítulo foi delinear uma visão histórica geral do contexto latino-americano e brasileiro dos anos 1990 e 2000, haja vista que o recorte temporal deste estudo abrange os anos de 1995 a 2014. A escolha desse recorte foi feita com base, primeiramente, no envolvimento de um período pós-redemocratização na América Latina e no Brasil. Segundamente, por se tratar de uma análise da Política Externa brasileira, escolheu-se abarcar um período de relativa estabilidade política no Brasil e que envolvesse diferentes governos, incorporando, dessa forma, conjunturas e prioridades distintas. Por conseguinte, foi analisada a promoção da democracia hemisférica nos seguintes governos: Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Destaca-se, ainda, que não foi o

objetivo desta pesquisa comparar os governos, em apreço, entre si, de forma que qualificasse a promoção democrática em cada. Reconhece-se, neste, que a promoção da democracia é construída progressivamente ao longo do tempo e que, desta forma, a promoção da democracia não é mérito de um governo em particular.

A partir das observações supracitadas, o terceiro capítulo explora a promoção da democracia na PEB por meio de duas esferas. A esfera do compromisso brasileiro com a democracia, na qual se estuda brevemente o compromisso interno da Constituição Federal de 1988 e, em seguida, o comprometimento em três instituições regionais e sub-regionais de atuação brasileira, a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A segunda esfera da promoção democrática é a do engajamento brasileiro em contextos de instabilidade política. Para que a pesquisa não tivesse seu resultado enviesado, foi feita a metodologia de estudo de casos, os quais foram selecionados de acordo com três critérios, respectivamente: 1) estudar três crises distintas que envolvessem os três governos (FHC, Lula e Dilma) do recorte temporal deste estudo; 2) selecionar crises em diferentes países da América Latina englobando países em regiões geográficas distintas de maneira que proporcionasse diferentes questões políticas, econômicas, sociais; 3) selecionar diferentes tipos de instabilidade política.

Como resultado, as crises políticas estudadas foram: o golpe de Estado e revoltas sociais na Venezuela, em 2002; o golpe de Estado em Honduras, em 2009; a interrupção do mandato presidencial no Paraguai, em 2012. A pesquisa procurou analisar, também, os níveis de democracia liberal antes e após as instabilidades políticas tendo como referência o indicador da *Freedom House*, assinalado por Diamond (1999). Após todas as análises, a conclusão sintetiza os resultados da promoção democrática da Política Externa do Brasil respondendo, ainda, se a promoção democrática da PEB contribuiu ou não para uma região mais pacífica e democrática.

Para as Relações Internacionais essa pesquisa se faz relevante, pois envolve fatores fundamentais na compreensão da dinâmica que dita as diversas relações entre Estados. Em especial, o enfoque dessa pesquisa no Brasil e em seu continente, bem como na promoção da democracia, está inserido em uma visão mais geral das relações internacionais como estudo interdisciplinar, relacionando temas de ciência política, história e ciências sociais. Portanto, na medida em que se procura alcançar um entendimento em relação à atuação brasileira na

democracia, estar-se-á almejando contribuir com o debate sobre temas tamanho importantes e complexos que são a democracia e a política externa.

1. DEMOCRACIA E DEMOCRATIZAÇÃO

O objetivo deste capítulo é debater a perspectiva teórica da democracia na América Latina. Em primeiro lugar, a democracia será conceituada, para que, em seguida, sejam levantadas algumas de suas teorias. O foco deste capítulo é diferenciar a Democracia Liberal das Democracias Não Liberais, em específico, das Democracias Eleitoral e Deliberativa no contexto latino-americano. Nesse sentido, serão analisadas respectivamente as contribuições de Schumpeter e Dahl para a formação do modelo liberal-pluralista; o modelo de consolidação democrática de Huntington e as contribuições dos autores Diamond, Foweraker, Landman e Harvey –referenciais teóricos deste– acerca da problemática da qualidade das democracias emergentes. Também será utilizado como referencial, os indicadores da *Freedom House* com o propósito esclarecer a definição de democracia liberal utilizada nesta monografia.

AFINAL, O QUE É DEMOCRACIA?

O estudo da democracia no contexto mundial tem sido um tema de muitas controvérsias ao longo dos séculos. Para entendê-las, primeiramente devemos responder a seguinte questão: o que é democracia? O significado de democracia origina de duas palavras da Grécia antiga: *demos* (o povo) e *kratos* (governo ou poder). A importância da Grécia antiga, quando tratamos de democracia, não se deve somente pela formação conceitual de democracia como “governo do povo”, mas também por tornar possível –o desenvolvimento desse conceito com o decorrer do tempo e do espaço, uma vez que seu imaginário foi lançado. Desde o século XVIII, o cenário político torna-se mais complexo e passa por mudanças significativas que influenciaram na mudança do conceito de democracia. Exemplos são: a substituição das cidades-estados pelos Estados Nacionais e a consolidação da ideia de democracia representativa ao invés da democracia direta. Nesse sentido, não há uma teoria democrática universal. Ao contrário, existem diferentes correntes teóricas sobre o assunto, grande parte delas formuladas no mundo ocidental onde a democracia faz, majoritariamente, parte do discurso e da prática políticos (MIGUEL, 2005).

Antes de iniciar o nosso referencial teórico, ressaltamos que “nenhuma teoria possui fundo normativo neutro; os critérios que definem o que é democracia não são dedutíveis da observação empírica; passam por uma definição (implícita) de como deve ser uma democracia” (MIGUEL,

2005, p.6). Nesse sentido, o quadro em que se inserem as teorias de democracia é complexo e polêmico. Embora as teorias democráticas sejam embasadas com princípios e fundamentos em comum, cada qual apresenta suas especificidades que muitas vezes divergem-se entre si.

Com relação aos fundamentos em comum, Dahl (1956, p.41) reconhece que, na análise histórica da democracia, as teorias equipararam-se com relação à igualdade política, à soberania popular e ao governo das maiorias. Ao contrário de outros regimes políticos, o regime democrático parte da noção de que o povo e o ato de governar estão juntos e, conseqüentemente, não devem ser separados. No entanto, a maneira como as pessoas governarão em seu próprio nome é a principal diferença das teorias de democracia (FOWERAKER, LANDMAN e HARVEY, 2003).

De acordo com Foweraker, Landman e Harvey (2003, p.35), existem diversas definições e “modelos” de democracia que descrevem e prescrevem a governança democrática no mundo. Em primeiro lugar, com relação às definições, elas podem variar de *procedural e política* a *substantiva e social*. Segundo Foweraker, Landman e Harvey (2003), uma concepção de democracia *procedural e política* é aquela que prioriza a definição democracia como uma forma de governança e que estabelece as condições mínimas aos cidadãos. Essa definição se reflete em três dimensões centrais. A primeira, contestação, envolve a noção da competição livre e pacífica entre os grupos da sociedade democrática, com diferentes interesses políticos. Em segundo, a dimensão do constitucionalismo é aquela que estabelece as regras que restringem e definem os poderes das autoridades governamentais e que vai garantir a proteção completa dos direitos civis e políticos. Por última, a dimensão da inclusividade, é aquela que inclui todos os grupos de adultos na competição pelo poder, independentemente de suas singularidades (raça, etnia, gênero, alfabetização).

A definição *substantiva e social* é uma concepção que foca nos resultados do processo democrático como: a distribuição igualitária da renda e o compromisso geral com o igualitarismo; a prestação do bem-estar econômico e social à população e o estabelecimento do Estado de Bem-Estar social. Essas características anteriormente pontuadas não necessariamente serão garantidas através de um regime democrático. Essa definição, em contraste com a anterior, aproxima-se mais ao marxismo e acredita ser possível realizar os objetivos sociais por meio de outros regimes políticos. Ou seja, os resultados sociais não estão obrigatoriamente intrínsecos à democracia (FOWERAKER, LANDMAN e HARVEY, 2003).

No que se referem aos “modelos”, segundo os autores, esses também são diversos e variam entre clássico, liberal, republicanismo e democracia direta. Giovanni Sartori faz uma divisão desses “modelos”, classificando-os em: *democracias empíricas* ou *descritivas* e *democracias racionais* ou *prescritivas* (SARTORI, 1994, apud MIGUEL, 2005). Dentro do primeiro modelo se encaixam aquelas “construções teóricas que buscam sistematizar os traços constitutivos dos regimes do tipo ocidental” (MIGUEL, 2005, p.6). São elas, as literaturas de democratização Liberal-Pluralista. O segundo modelo, de *democracias racionais* ou *prescritivas*, “são todos os que apontam insuficiências das democracias realmente existentes e propõem formas de aprofundamento da presença dos cidadãos comuns na arena política” (MIGUEL, 2005, p.6). Exemplos são: Democracia deliberativa, republicanismo cívico, Democracia participativa e Multiculturalismo.

Com relação a nossa variável dependente, é perfeitamente possível colocar lentes diferentes, de cada teoria democrática, para enxergar a promoção democrática do Brasil no hemisfério em diferentes pontos de vista. Serão apontados, a seguir, os valores da Democracia Liberal e da Democracia Não Liberal que se encaixam no recorte temporal deste estudo. A primeira deve ser analisada tendo em vista que foi uma literatura promovida e “exportada” pelos norte-americanos no pós-Guerra Fria (SANTOS, 2010). Enquanto as Democracias não liberais surgem como outra proposta de análise por ser a Democracia Liberal alvo de críticas no contexto dos países emergentes. Alguns autores dessa abordagem são latino-americanos, portanto, abordar-se-á não só o olhar externo, como também o olhar interno sobre a democracia. Destacamos, ainda, que com relação à análise da promoção democrática na Política Externa Brasileira, o referencial teórico será baseado nos valores da Democracia Liberal.

1.2 DEMOCRACIA LIBERAL-PLURALISTA: CONTRIBUIÇÕES DE JOSEPH SCHUMPETER E ROBERT DAHL

A democracia no decorrer do século XX assume novo alcance sendo, no mundo todo, a forma de organização política predominante. Nesse contexto, de hegemonia e aceitação mundial dos princípios democráticos, surgem diferentes perspectivas analíticas sobre a democracia. Joseph Schumpeter é um dos primeiros teóricos a refutar o formato e os procedimentos básicos das então existentes teorias “clássicas” de democracia (LAISNER, 2009). Apesar de Joseph

Schumpeter não ter se classificado em nenhum dos modelos de democracia, sua doutrina é amplamente utilizada na formação da concepção atual de democracia liberal-pluralista e, por esse motivo, será sua teoria será abordada, de maneira geral.

Joseph Schumpeter baseia seus estudos na tentativa de acabar com os mitos das teorias existentes. Destarte, no debate entre a visão Schumpeteriana versus a visão clássica, e especial a visão utilitarista, a primeira sustenta sua crítica na ideia de que “el centro de gravedad utilitarista unifica, de una parte, las voluntades individuales, tiende a fundirlas, por medio de la discursión racional, en la voluntad del pueblo, y, de otra parte, confiere a la ultima la dignidad ética exclusiva pretendida por el credo democrático clásico” (SCHUMPETER, 1968, p.324). Schumpeter rompe, ainda, com a contribuição rousseauiana de que a democracia é formada pela soberania popular a vontade geral do povo. De maneira geral, para o autor, é impossível existir um bem comum unicamente determinado e uma vontade geral em um regime democrático. Ao contrário, existe um pluralismo de ideias e de vontades que impossibilita pensar a democracia como um fim. Em outros termos, nessa corrente teórica a ideia de democracia é mantida somente como um método (meio) político.

Enquanto na visão utilitarista o Estado deve buscar a felicidade para o máximo de pessoas e a política é um meio para construir o interesse comum, na visão Schumpeteriana, o Estado é neutro, amoral e gerador de um grupo de governo que irá manipular os ignorantes. Para Schumpeter, as elites formam o grupo mais capacitado para a ação política e para a manipulação do eleitorado. Apesar de Schumpeter ser um expoente para o pluralismo, segundo Miguel (2005, p.9), “de fato, Schumpeter promove a acomodação da democracia com uma corrente de pensamento que nasceu para negá-la, a teoria das elites”.

Portanto, Schumpeter fundamenta sua teoria a partir de uma base elitista pautada na ideia de que no processo democrático sempre haverá uma minoria dominante e que as massas serão sempre incapazes de mudar o processo histórico político. Desta forma, a democracia- lê-se o governo do povo, a igualdade política e a participação dos cidadãos na tomada de decisões- é dificilmente atingida no mundo real, pois cabe aos cidadãos comuns formar o governo, mas não governar (MIGUEL, 2003).

A teoria política schumpeteriana é considerada empirista, segundo Carnoy (1990). Desta forma, sua construção teórica, fundamentada nos traços ocidentais, não se preocupa, com o ideal e a prescritividade, mas sim em descrever a realidade. Das definições de democracia, pode-se

dizer que o modelo Schumpeteriano se encaixa na definição procedural e política. De fato, tal modelo estabelece condições mínimas para a realização de um projeto democrático que, de acordo com Diamond (1996), se reduz à competição eleitoral na qual os níveis mínimos de liberdade civil são os direitos políticos de participação e contestação. Esse modelo é comum na política ocidental de expansão da democracia e foi utilizado por Huntington em seu modelo de consolidação democrática que veremos a seguir.

Robert Dahl dá continuidade ao pensamento de Schumpeter sobre a não existência da democracia plena. Nesse sentido, propõe que o regime mais próximo do democrático é a Poliarquia, em que há múltiplos polos de poder sem a dominação de um deles sob a sociedade. Pode-se dizer, portanto, que para o autor a democracia seria o tipo ideal, enquanto a poliarquia seria a realidade (DAHL, 1997). A teoria poliárquica do autor também se torna muito influente na concepção liberal-pluralista de democracia por adotar uma posição mais descritiva do sistema político, especialmente, o ocidental.

Tanto para Schumpeter, quanto para Dahl os eleitores são apáticos, desinteressados pela política ou muitas vezes desinformados. No entanto, Dahl observa que a “apatia funcional” torna possível o funcionamento do sistema. Isso significa que as decisões tomadas pela elite são aceitas já que a maioria dos cidadãos não participa do sistema político. Carnoy (1990) considera-o um pluralista mais “otimista”, pois, o autor questiona a ideia de que todo o poder está concentrado nas mãos de poucos atores políticos. Dahl concorda com Schumpeter na ideia de que a democracia depende da posição das elites, mas enfatiza que as elites também respondem às opressões populares no momento de competição (entre elites) pelo poder. Assim sendo, o eleitorado exerce certo grau de controle sobre os líderes. Na visão Dahlsiana as decisões estatais não são vistas como neutras, ainda que o Estado seja autônomo.

1.3 MODELO DE CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA: A TERCEIRA ONDA DEMOCRÁTICA

As causas específicas da democratização e o processo democrático na América Latina, em um âmbito geral, foram analisados por Stephen Huntington, autor de destaque no estudo da democracia. Para formular seu modelo de consolidação democrática, Huntington (1994, p.17) utiliza a definição schumpeteriana de que “um sistema é democrático na medida em que nele seus

principais tomadores de decisões sejam selecionados através de eleições periódicas, honestas e imparciais em que os candidatos concorram livremente pelos votos e em que virtualmente toda a população adulta tenha direito de voto” Ainda no rumo de pensamento de Schumpeter, Huntington privilegia as dimensões da contestação e da participação para a realização das campanhas eleitorais. Ressalta-se ainda que, para Diamond (1996), nosso referencial teórico, esse modelo de análise da democracia utilizado por Schumpeter e, mais a frente, por Huntington representa a definição minimalista de democracia, na qual a grande maioria dos países latino-americanos faz parte.

Afinal, o que significa uma “Onda democrática”? É um conceito que Stephen Huntington utiliza para determinar um “anseio de liberdade” de países oprimidos pelo autoritarismo. Mais especificamente, “uma onda de democratização é um grupo de transições de regimes não democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período” (HUNTINGTON, 1994, p.23). A Terceira Onda de democratização supracitada se refere a uma onda de transições para os regimes democráticos que ocorreu a partir da Revolução dos Cravos, em Portugal, no ano de 1974 até meados do ano de 1980. Durante esse período, houve na América Latina uma quantidade maior de países instaurando o regime democrático (democratizando pela primeira vez ou redemocratizando), por esse motivo, a terceira onda de democratização, comparativamente as duas ondas anteriores, é a que deve ser retratada no estudo deste.

Segundo Huntington (1994), cinco variáveis explicam essa onda de transições. A primeira delas é o declínio da legitimidade dos governos autoritários no final do século XX. Durante a ordem bipolar, liderava na América Latina regimes militares e ditaduras personalistas que se ascenderam ao poder por meio da justificativa de combate ao comunismo. Entretanto, tais regimes passaram a perder legitimidade devido à falta de concretização de reformas econômicas e sociais. Segundo o autor, “o desempenho econômico insatisfatório teve um papel importante na produção de crises dos regimes autoritários na década de 70” (HUNTINGTON, 1994, p. 59). Essa primeira variável está, portanto, inter-relacionada a segunda variável: os fatores econômicos. As crises internacionais, por exemplo, a crise do petróleo e a recessão da América Latina na década de 80 contribuíram para a perda de legitimidade dos regimes autoritários da região, tendo em vista que o desempenho econômico era um pilar essencial para a legitimidade

dos governos nos países em desenvolvimento, como os países latino-americanos. A América Latina passou a ver nos regimes democráticos uma alternativa para o crescimento econômico e, conseqüentemente, para a melhoria das condições sociais.

As mudanças religiosas é a terceira variável para a democratização. Para Huntington, há uma conectividade histórica entre o cristianismo ocidental e a democracia. Ambos na luta contra governos repressivos. O autor levanta a hipótese de que o cristianismo encoraja o desenvolvimento democrático por defender os direitos humanos e a justiça social. Segundo o autor, “os países católicos assumiram a liderança em todas as regiões do mundo, e a região mais católica de todas, a América Latina, foi a região que se democratizou mais completamente. No total, cerca de três quartos dos países que transitaram para democracia entre 1974 e 1989 eram católicos” (HUNTINGTON, 1994, p.83). A quarta variável é a presença de atores externos e suas influências políticas. No caso latino-americano, o estímulo dos EUA para a democratização foi um dos fatores que leva à Terceira Onda de democratização. Os atores externos influenciam no aceleração ou retardamento do processo de democratização. Os Estados Unidos sobre o comando de James Earl Carter (1977-1981) tinham a política externa voltada para os direitos humanos (HUNTINGTON, 1994).

A última variável proposta por Huntington favorável à onda de democratização no mundo é de “efeitos-demonstração”, também chamada de “bola de neve” ou “efeito dominó”, que ocorre quando um país é incentivado a se democratizar por outro país que já teve um processo de democratização bem-sucedido. Essa variável é considerada pelo autor muito mais importante na Terceira Onda do que nas duas primeiras devido ao aumento dos processos de comunicação expansão dos transportes globais. Em razão disso, “os efeitos-demonstração tornavam-se ainda mais fortes entre países geograficamente próximos e culturalmente semelhantes” (HUNTINGTON, 1994, p.107). Nesse sentido, a democratização na Espanha e na Argentina teve impactos na consolidação dos regimes democráticos nos demais países latino-americanos.

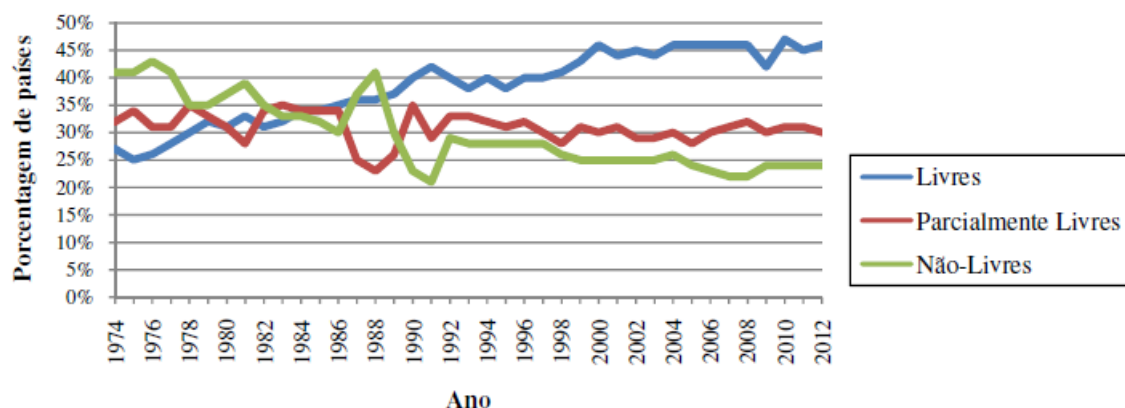
Ainda que a América Latina presenciasse nos anos de 1970 e 1980 um período marcado pelo autoritarismo - que foi, durante um tempo determinado, apoiado pela política de Reagan, nota-se, fundamentalmente a partir das variáveis de Huntington que durante esses vinte anos houve características relevantes que foram essenciais para o processo de transição à democracia em todo o mundo. Essas características são chamadas de causas facilitadoras da democracia, a presença das mesmas não justifica necessariamente a instauração do regime democrático; mas,

sim, que facilita a democracia. Um aspecto fundamental é que a consolidação democrática depende da vontade do povo em concretizá-la.

Destarte, podemos dizer nos termos de Huntington que houve, nos países latino-americanos, a consolidação da democracia caracterizada, de alguma forma, pela vontade de mudança. Os acordos, as negociações, as manifestações, as eleições e outras expressões sociais não violentas são exemplos de métodos democráticos utilizados na consolidação. Entretanto, não podemos esquecer que durante o processo de transição cada país teve suas particularidades e desafios para se democratizar. O resultado da Terceira Onda na região foi que em 1990 praticamente todos os países latino-americanos estavam democratizados ou estavam transitando para a democracia (HUNTINGTON, 1994).

De fato, através do gráfico da *Freedom House* abaixo, pode-se comprovar que a Terceira Onda retratada trouxe consigo mudanças significativas para o contexto político mundial. Durante esse período, o número de países não livres entrou em declínio, enquanto o número de países livres ascendeu-se, invertendo, assim, o panorama inicial.

Gráfico 1: Freedom in the world 1974-2012



Fonte: FREEDOM HOUSE, 2013

A Onda de democratização após o conflito bipolar e a vitória dos princípios da democracia liberal ocidental também causou impacto na literatura democrática. Francis Fukuyama (1991) é exemplo de autor que ao vivenciar o contexto de conversão dos regimes autoritários para democracias e a “superioridade” democrática, escreve seu livro pautado na crença do universalismo democrático liberal. De maneira geral, ele acreditava que não haveria

mais reversões de regimes e que a Democracia representativa, por se mostrar dominante, faria a sociedade atingir “O Fim da História”.

1.4 A PROBLEMÁTICA DA QUALIDADE DAS DEMOCRACIAS EMERGENTES

Vimos no tópico anterior que o progresso democrático aumenta consideravelmente nos últimos anos do século XX. Contudo, outra parte da literatura de democracia questiona o salto quantitativo do modelo de consolidação huntingtoniano. A divergência fundamental das concepções sobre democracia refere-se à variação e à extensão (graus de aprofundamento) das democracias (DIAMOND, 1996). Nossos referenciais teóricos, Diamond e Foweraker, Landman e Harvey vão além do foco numérico e questionam a qualidade das democracias emergentes na Terceira Onda Democrática. Ao contrário de Fukuyama, Diamond (1996) não caracteriza a democratização como um fenômeno fadado ao sucesso, para o autor, a durabilidade democrática depende da qualidade do regime democrático. É interessante a abordagem dessa visão teórica nesta monografia, pois a qualidade democrática dos países da América Latina tem sido extremamente questionada seja pelos estudiosos, seja pela própria sociedade latino-americana.

O que chama a atenção dos autores é que a “Onda de democratização” não trouxe como resultado democracias uniformes. O foco desses teóricos, portanto, é questionar como um país deve ou não ser considerado democrático. Em outras palavras, grande parte das democracias emergentes apresenta um desempenho irregular. Por esse motivo, Diamond (1996) classifica as democracias existentes em níveis diferentes de consolidação que indicam a qualidade democrática. Delas o nível mais avançado e adequado de Democracia é o Liberal, em outros termos, as Democracias Liberais seriam, segundo Diamond (1996), o que Robert Dahl classifica como “Poliarquia”. Desde a “onda de democratização” poucas democracias chegaram ao nível Liberal¹, desta forma, o autor reconhece um segundo nível de democracia, no qual a maioria dos países latino-americanos se insere: o modelo de Democracia Eleitoral.

Para Larry Diamond (1996), o melhor indicador empírico de qualidade democrática é o utilizado pela *Freedom House*. Em síntese, os termos metodológicos da *Freedom House* 2014

¹ Deve-se levar em consideração que Diamond disserta essa teoria em 1996, deste modo, o contexto político não é exatamente o mesmo. De acordo com os índices da *Freedom House*, de 1996 a 2015, alguns países tornaram-se livres, enquanto outros se tornaram parcialmente livres. Dados Disponíveis em: < <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VSaNAfnF-Cn> > . Acesso em: 09 abr. 2015.

avaliam as liberdades dos países ou territórios precisamente por meio dos índices de direitos políticos e de liberdades civis. Eles podem ser classificados em três categorias com diferentes escalas de liberdade: “Livres” entre 1.0 a 2.5, “Parcialmente Livres” entre 3.0 a 5.0 e “Não Livres” entre 5.5 a 7.0. Tal indicador define, ainda, “Democracias Eleitorais”² àqueles países que apresentam padrões mínimos de direitos políticos, enquanto nas “Democracias Liberais” há a presença dos direitos substanciais e das liberdades civis. Embora os países categorizados “Livres” possam ser considerados democracias tanto Liberais, quanto Eleitorais, os países categorizados “Parcialmente Livres” não incluem as Democracias Liberais, somente as Democracias Eleitorais.

É nesse sentido que Larry Diamond (1996) critica a qualidade democrática das teorias de Schumpeter e Huntington. Para o autor, esses modelos apresentam uma visão minimalista, na qual a essência da democracia é fundamentalmente a competição eleitoral. Por esse motivo, ele utiliza o termo Democracia Eleitoral para se referir ao modelo minimalista schumpeteriano em que os níveis mínimos de liberdade civil são os direitos políticos de participação e contestação. O autor aponta a “falácia do eleitorado” justamente por esse modelo não incorporar à democracia as liberdades básicas, em especial, o multipartidarismo e a contestação popular, as quais permitem que o povo expresse suas preferências políticas. Logo, na teoria de Diamond (1996), a extensão dos direitos políticos (contestação, participação, oposição) e das liberdades civis (liberdades de expressão e de associação, acesso à informação alternativa, etc.) é essencial para definir a qualidade de um regime democrático. Qualidade essa que diferencia uma Democracia Liberal de uma Democracia Eleitoral. Nas palavras do autor: “the crucial distinction turns on whether political and civil freedoms are seen as relevant mainly to the extent that they ensure meaningful electoral competition and participation, or instead viewed as necessary to ensure a wider range of democratic functions.” (DIAMOND, 1996, p.4)

A Democracia Eleitoral de Diamond é caracterizada de maneira diferente, para outros autores. Guillermo O’Donnell (2011), autor argentino, utiliza o conceito “democracia delegativa” para definir os governos da região. O teórico da corrente delegativa critica o modelo liberal por ser um modelo de democracia moldado nos padrões estadunidenses e “exportado” para outras

² “territories are not included in the list of electoral democracies. According to the methodology, an electoral democracy designation requires a score of 7 or better in the Electoral Process subcategory and an overall political rights score of 20 or better” Freedom in the world methodology 2014. Disponível em: <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2014/methodology#.VSanQ_nF-CI> Acesso em: 09 abr. 2015

regiões. Para O'Donnell (2011), as particularidades históricas da região, como o “particularismo” (clientelismo)³, devem ser levadas em consideração, por esse motivo, a democracia delegativa seria o formato mais adequado para definir a democracia na América Latina. Essa corrente valoriza o sistema coletivo de decisões, ou seja, a formulação de debates públicos entre cidadãos livres e iguais. Nesse sentido, a principal crítica da corrente deliberativa à corrente liberal-pluralista é a exclusão e a repressão de parte da sociedade na formulação da política. A vertente deliberativa traz o aspecto comunicativo entre os cidadãos para a política. Nela a ação do Estado é exigida para acabar com as desigualdades, para promover justiça e igualdade pela intervenção do poder público. Embora seja a teoria menos liberal, para Guillermo O'Donnell (1991), a democracia deliberativa é o modelo mais democrático. Notoriamente, essa perspectiva se encaixa na definição substantiva e social de democracia.

Ainda que haja diferenças teóricas, mais descritivas ou mais prescritivas, todos os modelos de democracia supracitados neste tópico reconhecem a presença de “falhas” ou “particularidades” que afastam ou diferenciam alguns regimes democráticos do modelo Liberal. De acordo com o nosso referencial teórico, devido a essas falhas existe um *gap* entre a democracia eleitoral e a democracia liberal manifestado por três questões inter-relacionadas: as relações de poder; a exclusão social e a possibilidade de mobilização social (FOWERAKER, LANDMAN E HARVEY, 2003). As consequências desse *gap* são: violação dos direitos humanos, corrupção, ineficácia do judiciário e legislativo. Para Diamond (1996), esse *gap* mostra a superficialidade da democratização na Terceira Onda. Uma democracia consolidada, de fato, é aquela com legitimidade ampla e profunda em que todos os atores, elites ou massas, reconheçam que o regime democrático é a melhor alternativa possível para a sua sociedade (DIAMOND, 1996).

Como forma de prevenir possíveis ondas reversas e tornarem-se mais consolidadas e estáveis, as Democracias Eleitorais da terceira onda precisam de reformas e fortalecimento em suas instituições, evitar crises políticas, tornarem-se politicamente mais liberais e mais próximas da “boa governança”⁴ (DIAMOND, 1996). No contexto latino-americano, mais especificamente,

³ O particularismo também conhecido como patronagem e clientelismo são regras informais permanentes, em outras palavras, uma cultura política que existe nos regimes democráticos latino-americanos. Segundo Foweraker, Landman e Harvey (2003), existência do clientelismo sob o suporte estrutural do poder oligárquico (operado por famílias políticas poderosas) intensifica as irregularidades dos regimes democráticos na América Latina, como: a corrupção, a imperfeição do Estado de direito, as falhas para a conquista dos direitos civis e dos direitos das minorias.

Foweraker, Landman e Harvey (2003) pontuam quatro tipos de ameaças à democracia. A primeira ameaça está no desenho institucional. O grande número de conflitos entre o executivo e o legislativo, a fragilidade do judiciário e os altos níveis de polarizações podem causar instabilidade. O segundo tipo de ameaça à democracia é a relação civil-militar, em que o principal desafio latino-americano é promover mudanças no poder relativo dos militares e exercer controle democrático sobre a autonomia militar. Em terceiro, a ameaça dos movimentos e organizações “não civis” que visam, justamente, desestabilizar democracias frágeis. Os governos democráticos devem manter sob controle suas relações com essas organizações e evitar qualquer violência política que incentive sua causa. Por último, mas não menos importante, a ameaça da pobreza e da desigualdade na região. Uma vez que um dos requerimentos básicos para que a democracia funcione efetivamente é a inclusão de todos os grupos de adultos na política, os altos níveis de exclusão social limitam a participação democrática.

Segundo os dados da *Freedom House* (2015a), todos os países da América Latina são considerados democráticos, com exceção de Cuba⁵. No entanto, deve-se recordar que as performances democráticas não são uniformes, essas variam ao longo do tempo. Logo, alguns países são considerados mais democráticos do que outros. Foweraker, Landman e Harvey (2003), reconhecem que a problemática da democracia latino-americana está, justamente, em sua variação e em seus graus de aprofundamento.

“Latin America has experienced various forms of democracy, which have tried to guarantee the protection of basic rights, establish meaningful political institutions and realize important social goals. However, there remains great variation across the region in the degree to which countries have been successful in so doing. It is this variation in experience that problematizes democracy in Latin America, leading to the articulation of different demands, the emergence of different demands, the emergence of different social and political groups, the outbreak of political crisis, and recurrent challenges to democratic stability” (FOWERAKER, LANDMAN, HARVEY, 2003, p.37)

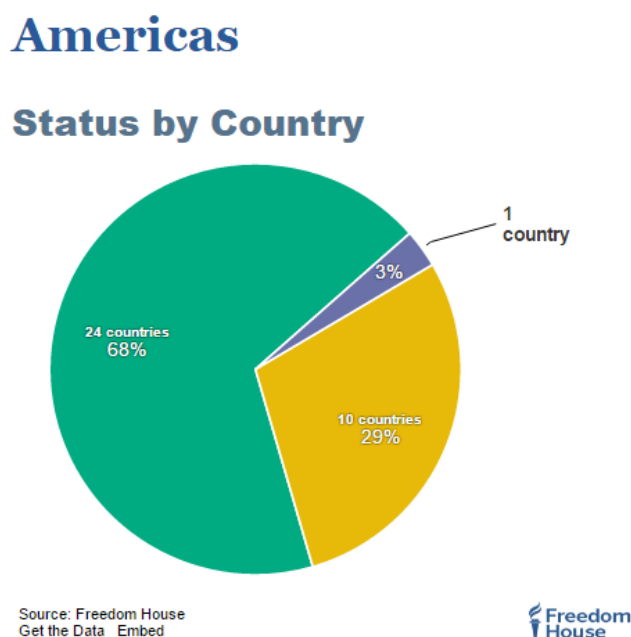
⁴ Conceito baseado nos indicadores de governança do Banco Mundial.

⁵ Como destacado no início deste tópico, há inúmeros modelos e definições sobre democracia. Atualmente, o desempenho democrático da Venezuela tem sido um tema de muitos debates. Para muitos autores, o país não é considerado uma democracia, contudo, segundo os dados da *Freedom House* de 2015 (referencial teórico deste) a Venezuela, ao lado do Haiti, é considerada a democracia menos livre de toda a América Latina, tendo a classificação 5 de um patamar de 1 a 7, em que quanto mais próximo de 7 menos democrático é o país. Ainda, segundo a *Freedom House* 2015a: “Venezuela received a downward trend arrow due to the government’s repressive response to antigovernment demonstrations, including violence by security forces, the politicized arrests of opposition supporters, and the legal system’s failure to protect basic due process rights for all detained Venezuelans.” Outra observação a ser feita é que os dados da *Freedom House* 2015 são baseados nos dados de 2014, por conseguinte, é perfeitamente possível que com os acontecimentos de 2015 a escala democrática da América Latina do próximo ano seja alterada.

Conforme abordado acima, há inúmeros desafios à estabilidade dos regimes democráticos latino-americanos. A instabilidade presente em grande parte das democracias da terceira onda é, portanto, resultado de sua qualidade. Por esse motivo, crises políticas vêm ocorrendo com mais frequência na América Latina. Ainda que nenhum governo seja perfeitamente democrático, a Democracia Liberal seria o modelo a ser alcançado pelos países latino-americanos como sinônimo de estabilidade e como forma de evitar possíveis ameaças ou até mesmo ondas reversas.

Segundo a *Freedom House* (2015c), do total de 35 países do continente, 68% são considerados livres, enquanto 29% são, essencialmente, países latino-americanos parcialmente livres e 3% não livre (Cuba)⁶, conforme consta no gráfico a seguir:

Gráfico 2: Freedom in the world: 2015 Regional Scores: Americas



Fonte: FREEDOM HOUSE, 2015c

Pode-se concluir, portanto, que apesar de os princípios liberais terem sido altamente propagados na América durante o pós-Guerra Fria, a Democracia Liberal, não foi completamente estabelecida no continente. Entretanto, Santos (2001) chama a atenção especial aos esforços de

propagação do conceito de Democracia Liberal por parte dos Estados Unidos após o conflito bipolar. Ao passo que as ameaças socialistas deixavam de existir, a nova ordem era construída sob o pilar democrático liberal. Segundo a autora, “espera-se e mesmo exige-se dos países em desenvolvimento padrões de democracia iguais aos dos países ocidentais avançados, sendo os distintos contextos históricos e culturais, quando levados em conta, considerados obstáculos maiores, mas não intransponíveis” (SANTOS, 2001, p.733). Em âmbito regional, a definição liberal de democracia na Carta Democrática Interamericana (2001)⁷ expressa a pressão externa não somente de promoção, mas de exportação à democracia de modelo liberal.

No próximo capítulo veremos como foi formado o histórico da democracia na América Latina e, em especial, no Brasil com ênfase nas relações de “exportação” e de promoção democrática por parte dos Estados Unidos.

⁷ A carta democrática interamericana define, segundo o artigo III, parte I: “são elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.” (OEA, 2001)

2. A FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA HEMISFÉRICA

Este capítulo versa sobre os aspectos históricos relevantes quando se trata da junção de dois temas centrais: a Política Externa brasileira e a democracia. A promoção da democracia na política externa brasileira é um tema recente, pois ainda no final do século XX grande parte dos países latino-americanos, dentre eles o Brasil, não havia se redemocratizado. Embora o recorte temporal deste estudo seja de 1995 a 2011, envolvendo os últimos três governos da República Federativa do Brasil, alguns assuntos anteriores a esse período serão abordados neste capítulo por influenciar de alguma forma a formação da política Externa do Brasil para a promoção democrática no hemisfério.

2.1) ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1.1) O pós-Segunda Guerra: América Latina na zona de influência dos Estados Unidos

O cenário da segunda guerra mundial fortaleceu as relações entre os Estados Unidos e os países latino-americanos. Do ponto de vista econômico, os países latinos, em sua maioria, caracterizados pelo subdesenvolvimento, tinham interesses em intensificar o comércio com os EUA, tanto pelo fechamento de grandes mercados durante a guerra, quanto pelo viés de facilitar a entrada de capital estadunidense para efetivar o paradigma desenvolvimentista⁸. Do ponto de vista político, os EUA, já após a primeira guerra mundial, promoviam a política de boa vizinhança. De acordo com Cervo (2007, p.151-152), “os EUA assentavam sua base continental de poder com que se envolveriam em nova guerra mundial e imporiam suas concepções de relações internacionais no período do pós-segunda guerra.” Destarte, a aproximação dos países americanos caminhou, desde então, para uma maior interdependência a partir do momento em

⁸ Paradigma desenvolvimentista é um conceito de Amado Cervo (2014) que caracteriza o período de 1930 até o final dos anos 1970. É um modelo de desenvolvimento e modernização adotado pela América Latina durante tal período que se deu através de Estados intervencionistas na economia. Esse paradigma representa, portanto, uma fase de modernização generalizada com vistas ao crescimento econômico e o isolamento relativo da região. A maioria dos países latino-americanos fechou seus mercados objetivando o desenvolvimento interno, contudo, o isolamento foi relativo, pois a ajuda financeira estrangeira foi relevante para o crescimento da região durante o paradigma.

que os países assinavam os tratados de promoção da segurança, da ordem e a paz regional. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), respectivamente em 1947 e 1948, são exemplos de aliança das relações latino-americanas que sustentaria a ideologia dos Estados Unidos e a cooperação interamericana durante a Guerra Fria. De acordo com Gehre e Couto (2010, p.1):

“O sistema interamericano foi constituído após a 2ª Guerra Mundial sobre três pilares: um político, representado pela Organização dos Estados Americanos (OEA); um militar, definido pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR); e um hegemônico, dos Estados Unidos da América como potência estabilizadora da região. A ausência de um pilar econômico incentivou os países latino-americanos a aproveitarem as brechas existente na ordem bipolar da Guerra Fria e na incidência hegemônica norte-americana e a se lançarem em experiências relativamente autônomas como ALADI, MERCOSUL e UNASUL.”

A premissa do TIAR é de que um ataque armado contra um Estado americano seria considerado uma agressão contra todos os demais contratantes. O acordo por ter como propósito a manutenção da paz e da segurança, fazia jus ao contexto histórico em que foi firmado, tendo em vista que o mesmo foi elaborado em 1947, período do fim da segunda guerra mundial e início da Guerra Fria. Durante os primeiros anos da disputa, considerados o período “quente” da Guerra Fria, a política exterior estadunidense estava totalmente voltada para a contenção da ideologia socialista soviética. Para Cervo (2013, p.54), “a construção da ordem bipolar, engendrada pela inteligência norte-americana durante a guerra, e a montagem dos sistemas de aliança para reger o mundo do pós-guerra teriam, na América Latina, uma reserva estratégica”. Nesse sentido, cabe ressaltar que o TIAR para o Governo Truman foi uma forma de apoio à montagem da ordem do pós-guerra: faziam da América Latina, portanto, sua zona de influência com o objetivo central de garantir a cooperação de guerra durante o conflito bipolar.

Criada em 1948, como organismo regional da ONU, a OEA baseava-se no comprometimento dos Estados-partes na defesa dos interesses americanos com vistas ao desenvolvimento socioeconômico. Na teoria, a pretensão era inserir os países da região a um sistema multilateral. Entretanto, assim como o TIAR, a OEA ao longo da Guerra Fria ficou caracterizada pela hegemonia estadunidense, nesse caso não somente por serem os Estados Unidos da América (EUA) uma potência econômica e militar, mas também ideológica, com vontade de contenção ao socialismo. O papel da OEA durante o período bipolar é objeto de muitas críticas as quais apontam para a vulnerabilidade da instituição em relação a estratégia

estadunidense de utilizá-la como instrumento de defesa de seus interesses. Nessa mesma visão, segundo Fagundes (2010, p.1), o multilateralismo institucional da OEA fora deixado de lado durante a ordem bipolar já que a maioria das decisões da Organização não tinha restrições às ações do governo dos EUA, ainda que desrespeitasse os princípios democráticos do sistema.

Segundo Pecequillo (2012, p.40), “desde 1947, a grande estratégia norte-americana sustentava-se em três prioridades: a contenção da URSS, a contenção do comunismo e a disseminação da ordem liberal democrática”. O TIAR e a OEA são exemplos concretos que mostram como a América Latina foi desenhada estrategicamente na política dos EUA. Como diria Cervo (2013, p.80), “sendo a presença norte-americana tão avassaladora sobre a América Latina no pós-guerra, as relações entre as partes tenderiam a evidenciar não mais a interdependência que existiu durante a guerra, mas a dominação econômica e ideológica” Por um lado, é perceptível que ao longo da segunda metade do século XX a América Latina tenha mantido relações diretas com os Estados Unidos intensificando a presença dos últimos no continente. Por outro lado, vale destacar que o posicionamento dos países latino-americanos com relação ao enquadramento dos EUA na América do pós-segunda guerra não foi essencialmente unânime, a Argentina de Pinochet, em especial, durante um longo período rejeitou a ação expansiva norte-americana. Entretanto, no geral, pode-se dizer que no âmbito da Guerra Fria, os países latino-americanos, em sua grande maioria, inclinaram-se na busca por maiores vantagens para o lado Oeste de ideologia liberal liderado pelos Estados Unidos. Logo, tal Inclinação facilitou a entrada do modelo Liberal democrático na América Latina.

2.1.2 A política externa dos EUA na promoção democrática

Devido ao status de única superpotência, com a derrocada da União Soviética ao final dos anos 1980, os Estados Unidos passaram a exercer um papel ainda mais preponderante nas relações de poder e de influência no mundo. Dessas relações, serão abordadas especificadamente as de promoção da democracia e de direitos humanos. Como visto anteriormente, o país exerceu um papel importante no estímulo às democracias na América Latina – afastado o dito perigo comunista que fez disseminarem-se regimes militares em décadas anteriores – sendo, desta

forma, uma das variáveis de Huntington para a Terceira Onda no continente.⁹Na análise de Huntington a política externa da superpotência apresenta quatro fases de evolução no que diz respeito à tal promoção: a primeira em 1973; a segunda em 1977; a terceira em 1981 e a quarta em 1983, as quais serão abordadas a seguir.

A partir de 1973, houve uma iniciativa do Congresso dos EUA de recomendar que os temas de democracia e direitos humanos fossem incluídos na agenda interna, caracterizando a primeira fase da política externa. Já no fim do governo Nixon (1969-1974) o país mudava a ação “agressiva” da política externa, baseada nas relações de poder e interesse nacional (*realpolitik*), para uma preocupada nas violações universais dos direitos humanos. Nesse sentido, uma série de medidas foram tomadas, exemplo foi a criação de emendas que incentivavam a não violação dos direitos humanos, dentre elas: a Lei de Ajuda ao Exterior, a Lei de Assistência Mútua e a Lei da Reforma do Comércio (HUNTINGTON, 1994).

O mandato de Jimmy Carter em 1977- 1981 dava início à segunda fase da política externa. Os direitos humanos a partir de então não eram somente uma meta; mas, sim o tema central de seu governo. O objetivo era, portanto, torná-los parte não só da agenda dos EUA, porém da agenda internacional. Carter teve um papel importante na política internacional justamente por sua aspiração moral que foi um dos pontos primordiais para a difusão dos valores democráticos no mundo.

Entretanto, na terceira fase da política externa dos EUA que se inicia nos dois primeiros anos de mandato Ronald Reagan (1981-1982) a política externa dos EUA assumiu uma nova postura em que os direitos humanos foram redimidos, contrariando os esforços de Carter. Durante esse período, em uma retomada de confrontação com a URSS no contexto da Guerra Fria, ilustrado em nova corrida armamentista, houve o apoio de Reagan às ditaduras militares na América Latina. Como assinala Huntington (1994, p.98): “Assim, de início, o governo Reagan rebaixou a importância dos problemas de direitos humanos nos regimes ‘autoritários’ na América Latina e na Ásia e enfatizou a necessidade de desafiar os regimes comunistas”. Portanto, houve um rompimento com a preocupação de garantia dos direitos humanos individuais que Governo Carter tivera como objetivo central. O Congresso que durante a primeira fase havia tomado uma série de medidas a favor de uma política externa comprometida com os direitos humanos

⁹As duas ondas anteriores de democratização ocorrem respectivamente de 1828 a 1926 e de 1943 a 1962.

pressionou o presidente Reagan a mudar sua política externa. A quarta fase, portanto, evidencia essa mudança de posicionamento.

“Em 1983 e 1984 a política dos Estados Unidos entrou em sua quarta fase, passando a promover ativamente mudanças democráticas tanto nas ditaduras comunistas como nas não comunistas, e simbolizando o seu compromisso na criação do Fundo Nacional para a Democracia. No final, tanto o governo Carter como o governo de Reagan tiveram atitudes “moralistas” na promoção dos direitos humanos e da democracia no exterior” (HUNTINGTON, 1994, p.98).

O Fundo Nacional para a Democracia e o Projeto democracia, dedicados ao crescimento e fortalecimento da democracia em âmbito global, são exemplos da preocupação democrática do governo dos EUA nos anos 80. Outras posturas desse país que mantiveram a democratização como foco nas questões internacionais foram a campanha de Carter para a mundialização dos direitos humanos e as atividades diplomáticas em diferentes países com o propósito de intervir na instalação de regimes autoritários. As intervenções em El Salvador, em Honduras e na Bolívia, respectivamente em 1980, 1983 e 1984, são alguns exemplos. Em suma, na visão de Huntington, a ausência de influência dos EUA no processo democrático prejudicaria a extensão dos resultados, dado que o país teve um papel direto e determinante para a transição democrática em grande parte dos países da América Latina (HUNTINGTON, 1994).

Algumas justificativas utilizadas pela potência mundial para a promoção da democracia são pontuadas por Santos (2010, p.160). A Política Externa estadunidense vinculou a democracia às questões de segurança, durante e após o conflito bipolar. Três princípios que motivaram os EUA à exportação de democracia foram:

- 1) Os valores e os princípios da democracia liberal são universais, isto é, todos os povos do mundo desejam tornarem-se democráticos. Portanto, a promoção da democracia é para o bem da humanidade
- 2) Democracias não lutam entre si. Portanto, exportar democracia significa promover a paz mundial. Aqui democracia é ligada à segurança global.
- 3) A promoção da democracia faz o mundo mais seguro e mais próspero para os Estados Unidos. Aqui democracia é ligada à segurança e aos interesses americanos.

Considerando essa posição e o contexto internacional, desenvolver-se-ia um impulso latino-americano para a germinação de uma estrutura capaz de valorizar a democracia.

2.2 CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO, DO CONSTITUCIONALISMO E DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA.

O fim da ordem bipolar foi caracterizado pelo enfraquecimento do comunismo cujos principais marcos foram a queda do muro de Berlim, em 1989 e o fim da URSS, em 1991. Devido ao enfraquecimento em apreço, a promoção da democracia ocidental deixou de ter o pretexto de contenção às ideologias comunistas e passou a ser objetivo dos países latino-americanos para a consolidação de um regime condizente com a nova ordem internacional, que emergia sobre a primazia do Estado Democrático de Direito.

Como visto anteriormente, a influência dos Estados Unidos foi significativa para a formação democrática na América Latina. A política externa dos EUA de Jimmy Carter, na década de 70, já esboçava uma consciência da relevância dos princípios de direitos humanos, de modo que incentivou os processos de democratização como forma de combater as infrações a esses princípios. Essas premissas são fortalecidas no final do século XX e início do século XXI, por meio da ascensão de uma doutrina universal dos direitos humanos, a qual fundamenta a emergência em âmbito global da preocupação com os direitos individuais e coletivos. Essa nova ordem consolida-se tanto internamente, expressando-se dentro do constitucionalismo¹⁰, quanto internacionalmente, no domínio multilateral, por meio de esforços para a maior atenção a distintos temas que, até então, haviam sido negligenciados.

De acordo com Foweraker, Landman e Harvey (2003), foi pelo desenvolvimento de sistemas internacionais de direitos humanos que a Democracia, o Estado de Direito e o Constitucionalismo ganharam maior importância na América Latina, de forma que “By the turn of the twenty-first century, Latin American countries have become increasingly embedded within these systems and legally obliged to promote and protect human rights through their own constitutions and rule of law” (FOWERAKER, LANDMAN E HARVEY, 2003, p.86). Segundo os autores, o Estado de direito e o Constitucionalismo são essenciais para a consolidação da democracia pois permitem a manutenção da estabilidade política, da viabilidade política e do bem-estar individual e coletivo. Em outras palavras, o princípio democrático está intrínseco à tais conceitos.

¹⁰ “Constitucionalismo (liberal e moderno) é a limitação do poder do Estado em favor das liberdades individuais” (GODOY, 2012, p.1).

A relação histórica entre Democracia e Constitucionalismo, segundo Godoy (2012), foi estruturada sob o Estado Liberal moderno no qual a sociedade passou a demandar maior conciliação entre os dois conceitos. O propósito das reivindicações era formar uma constituição social que desse maior relevância não só aos direitos individuais, mas também aos novos direitos sociais e à democracia- o que Habermas caracteriza como paradigma do Estado Social¹¹. O Constitucionalismo moderno, surgido juntamente com os Estados modernos, limita o poder do Estado a partir do poder constituído, ou seja, as constituições escritas serão, desta forma, “uma condição para o exercício dos direitos em favor das liberdades individuais” (GODOY, 2012, p.14). Entretanto, o Constitucionalismo não é necessariamente garantidor da democracia. É a partir do final da Segunda Guerra mundial que a sociedade latino-americana pleiteia por um compromisso democrático nas Constituições. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 mostra esse compromisso ao definir o Brasil como um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais. Godoy (2012, p.15) afirma, ainda, que “é a partir da aplicação da própria constituição e da concretização dos direitos nela previstos que se pode atualizar e revigorar a potência no Estado Democrático de Direito”.

O Estado de Direito emergiu nos países latino-americanos em meados dos anos 80, durante a Terceira Onda democrática, com o propósito de reformar o Estado e limitar o poder desse pela supremacia da Constituição. Para Zovatto e Henríquez (2008), a democratização é vista como causa da busca pela reforma institucional e jurídica dos Estados. As democracias latino-americanas recém-instaladas passaram a desenvolver uma agenda de reformas constitucionais, políticas e eleitorais importante para manutenção da estabilidade política. A partir do final dos anos 70 grande parte dos países da América Latina promulgou uma nova Constituição mais democrática. Contudo, muitas dessas constituições sofreram algum tipo de reforma com o decorrer do tempo, seja por casos de mudança de regime político ou crises políticas, seja por mudanças de preferências dos próprios atores políticos. No geral, as constituições sofreram modificações com relação às áreas dos direitos e garantias; das regras eleitorais e da distribuição dos poderes (NEGRETTO, 2009). O mais importante, no entanto, é reconhecer que como resposta ao passado autoritário a redemocratização encaminhou a América

¹¹ Estado promotor da liberdade e igualdade entre os indivíduos, pautado nas relações sociais e na intervenção da economia.

Latina para a consolidação e fortalecimento da Democracia e dos Direitos Humanos. A partir do fim da Guerra Fria, todos os países da América Latina estruturaram-se nesse sistema institucional mais democrático influenciados pelos princípios neoliberais.

2.3 CONTEXTO INTERNACIONAL NOS ANOS 1990

2.3.1 América Latina

O fim da Guerra Fria e o fenômeno da Globalização, esta última sustentada pela Terceira Revolução Industrial¹², incentivaram a formação do que o presidente dos EUA George H.W. Bush (1989-1993) chamou, ainda no início da década de 90, de *new world order*¹³, sustentada tanto pela hegemonia estadunidense, quanto pela governança mundial nas Nações Unidas. Ainda que essa nova ordem não estivesse inteiramente consolidada no início dos anos 1990, o triunfo do capitalismo espalhou para o mundo, aos poucos, os ideais neoliberais e de globalização estruturados sob hegemonia dos Estados Unidos tanto político-econômica, quanto ideológica (sustentada pelo neoliberalismo).

A emergência dos EUA como incomparável potência significou novos desafios para a América Latina em relação a sua capacidade de realizar uma inserção favorável no novo sistema. Esperançosos, os países latino-americanos desejavam que suas relações de comércio e investimento voltassem a ter destaque na política da potência mundial. Em razão da crise de liquidez externa e da crise da dívida, em 1989, surgem duas propostas de reforma econômica aos países em desenvolvimento: o Consenso de Washington e o Plano Brady. O primeiro tinha o ideal de que esses países conseguissem atingir um crescimento autossustentado. Para esse fim, as medidas desse Consenso assegurariam a disciplina fiscal, a liberalização comercial e financeira, e a redução o papel do Estado na economia. Enquanto o Plano Brady reestruturaria a crise da

¹² “A globalização na atualidade sustenta-se em fenômenos como o vigoroso desenvolvimento ocorrido no campo da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), que inclui a franca difusão de suas ferramentas, disponibilizadas para um numero cada vez maior de pessoas. Fundamenta-se também na ampla propagação e adoção de valores comuns nos campos político e econômico em vários Estados, como o Estado Democrático de Direito e a economia de mercado” (PORTELA, 2011, p.44)

¹³ “(...) Out of these troubled times, our fifth objective -- a new world order -- can emerge: a new era -- freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice, and more secure in the quest for peace. An era in which the nations of the world, East and West, North and South, can prosper and live in harmony(...)” (BUSH, 1990).

dívida abatendo essa em troca de bônus de emissão do governo do país devedor (VILLELA, 2011, p.136). Os países latino-americanos, em razão da crise econômica interna, viram o modelo Neoliberal dos Estados Unidos como um meio para a superação da crise. Segundo Foweraker, Landman e Harvey:

“By the early 1990s, Latin America governments were discovering that their legitimacy rested as much on controlling inflation and public spending as on the consolidation of the rule of law. New democracies were constrained in their policy choices as they sought to establish new forms of legitimacy accountability, and participation. Globalization was therefore both a curse and a blessing. On the one hand, macroeconomic policy was tied closely to the US-led efforts in favor of privatization and free trade (known as the “Washington Consensus”). On the other, democracy enjoyed a level of legitimacy that provide fragile regimes with enough breathing space to avoid any immediate authoritarian reversals. Nevertheless, the simultaneous emergence of the new global political economy and the “third wave” created some very specific conditions under which democracy and citizenship would develop.”(2003, p.73-74)

Com esse intuito, a fundação de um consenso em âmbito hemisférico foi possível pelo entendimento entre os governos latino-americanos da necessidade de reestabelecer a confiança dos Estados Unidos para a superação das deficiências econômicas. As condições de dependência geradas pela crise econômica facilitaram a instalação, em 1990, do “paradigma normal”, também chamado de paradigma neoliberal (CERVO, 2007). Uma grande parte dos presidentes eleitos na América Latina entre 1989-1990 apresenta ideologia política neoliberal, no Chile o caráter neoliberal é iniciado anterior à esse período pelo governo de Augusto Pinochet (1973-1990) que teve auxílio do grupo de economistas liberais (Chicago Boys). Alguns outros exemplos de presidentes neoliberais na América Latina são: Carlos Menem (1989-1999) na Argentina; Alberto Fujimori (1990-2000) no Peru; Carlos Pérez (1989-1993) na Venezuela; Carlos Gortari (1988-1994) no México; Fernando Collor (1990-1992) no Brasil. Nesses países foram adotados “tratamentos de choque” (privatizações, troca de moeda e combate aos gastos públicos) com o intuito de combater a inflação. O Estado proveria a estabilidade econômica enquanto o mercado regularia o resto (CERVO, 2008).

2.3.2 Brasil

O fim da era bipolar acentua duas tendências, a globalização e a regionalização. Enquanto a primeira teve como base o capitalismo, o liberalismo e a superioridade americana, a segunda formou-se como reação e defesa dos povos aos riscos daquela. Na década de 90, essas tendências

entraram em choque na América Latina, pois, enquanto o modelo neoliberal se solidificava como expressão ideológica, manifestações e movimentos de protesto indicavam que a globalização contribuía para aprofundar as desigualdades entre os povos. A política exterior brasileira refletiu, precisamente, o dilema de opção entre o multilateralismo universal e a integração regional como elemento de controle de efeitos (CERVO, 2008). Nesse contexto, a política externa brasileira durante a década de 90 foi fundamentada em três pilares: o primeiro de integração regional, o segundo de renovação de credenciais e o terceiro do multilateralismo, que serão abordados a seguir.

A) Integração regional:

A integração regional, primeiro pilar de análise, não é um fenômeno exclusivo da Política Externa do Brasil no pós-Guerra Fria, ela é, de fato, recorrente em outras regiões. A União Europeia (UE) é um exemplo, porquanto o impulso para a integração no continente europeu, notabilizado com a criação da Comunidade Europeia Econômica (CEE), no Tratado de Roma, em 1957, foi pioneiro nesse assunto. A evolução dessa de uma comunidade de cooperação em temas de carvão e aço para uma união econômica e monetária demonstra a importância da regionalização na nova ordem internacional. O continente africano também se encaixa nesse cenário com a União Africana (UA) criada pelo Ato Constitutivo de 2001. A integração pode ocorrer em diferentes formas, desde uma Zona Preferencial à União Econômica e Monetária que se diferenciam em relação ao seu grau de aprofundamento.

No Brasil, o processo integracionista foi uma resposta mundial à globalização. Com a democracia consolidada no Brasil e nos países latino-americanos, a integração regional passa a ser uma possível plataforma de inserção competitiva do país internacionalmente. “Foi apenas com a finalização do acordo da dívida externa, na década de 90, que o país teve condições de adotar políticas afirmativas no Continente, em contraposição às políticas defensivas que prevaleciam até então. Com isso, a América do Sul- e particularmente o Cone Sul- ocupou o centro da política externa brasileira” (ALBUQUERQUE, 2006, p.553). O Governo de Sarney (1985-1990) demonstra essa prioridade de integração regional não só com a América do Sul, mas com toda a América Latina. O Grupo do Rio, de 1986, expressa a ativa participação de promoção da democracia e da estabilidade regional. O objetivo era que os países latino-americanos negociassem primeiramente entre si qualquer tema que viesse a surgir (militares, éticas, políticas,

econômicas) dentro de seus contextos sem influência de outros países. Tal Grupo, também chamado de Grupo dos oito, desenvolve seu processo de integração mais a frente com a criação da Comunidade de Estados Latino-americanos e caribenhos (CELAC) em 2010.

Outra importância do Governo Sarney, que daria maiores frutos para a política externa brasileira na década de 90, foi sua aproximação com a Argentina na área de energia nuclear. Sarney e Alfonsín deram operacionalidade ao propósito de retirar a tecnologia nuclear da corrida armamentista e agregá-la ao processo de integração reforçados no bojo do Programa de Integração e Cooperação Econômica, de 1986, e do Tratado de Integração Brasil-Argentina, de 1988. No embalo do processo de integração que formou o Mercado Comum do Sul (Mercosul), os governos da década de 90 aceleraram a colaboração nuclear por meio da fiscalização mútua, consagradas pelo Acordo Quadripartite entre o Brasil, a Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (CERVO, 2008).

A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), por meio do Tratado de Assunção, em 1991, é o principal exemplo de iniciativa de integração regional, caracterizada por afinidade histórica e interesses compartilhados, que objetivou orquestrar a cooperação no Cone Sul. Outras propostas de livre-comércio foram exploradas na época, como a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), em 1993, e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 1994. A meta do governo, após a “década perdida”, era combater a inflação e a dívida externa, nesse sentido, as relações do Brasil com os países vizinhos eram importantes, em um primeiro momento, para trazer investimentos e oportunidades comerciais. A integração regional dos anos 1990 tinha um propósito comercial que é modificado, mais a frente, com a diversificação de parcerias nos anos 2000, por exemplo com uma cooperação sul-sul abrangente, abrangida posteriormente neste trabalho.

B) Renovação de credenciais:

O segundo pilar da política externa dos anos 90 concentra-se na renovação de credenciais. Esse pilar, para Gelson Fonseca Júnior, caracteriza a “participação positiva” do Brasil em relação aos regimes internacionais no período pós-Guerra Fria. A renovação de credenciais, em seu ponto de vista, é base para efetivar a estratégia da “autonomia pela participação”, ou seja, de uma diplomacia mais ativa e cooperativa internacionalmente, a qual se contrapõe à diplomacia das

décadas anteriores conceituada como “autonomia pela distância”. Conquanto esses sejam conceitos úteis para uma compreensão da PEB, é fundamental ter em mente as limitações explicativas de qualquer generalização praticada por eles, na medida em que a Política Externa Brasileira não é homogênea, mesmo em períodos de grande continuidade. Desse modo, ressalta-se a existência de períodos, durante a Guerra Fria, em que o Brasil teve um forte ativismo internacional, contrastando-se com outros de distanciamento nos anos 90 (LESSA, COUTO, FARIAS, 2010).

Considerando-se essa ressalva, é notável o engajamento brasileiro na abordagem dos novos temas em sua política externa, sobretudo meio ambiente, direitos humanos e não proliferação nuclear, de modo que ganham o país e sua diplomacia destaque nos regimes internacionais ao intensificar suas relações tanto quantitativamente, quanto qualitativamente. Dessa forma, introduz-se em certos âmbitos para dar coerência internacional ao regime democrático nacional, pois, durante as duas décadas de ditadura, o país pouco avançou em diversos temas relevantes da agenda internacional. Além disso, essa nova postura aponta para uma reação brasileira aos novos desafios de um mundo interdependente e visa a uma maior presença internacional.

Com relação ao meio ambiente, apesar de o Brasil ter sido bastante criticado na época com relação ao desmatamento da Amazônia, o país tornou-se referência no cenário ambiental. São exemplos notáveis da nova postura participativa brasileira aos regimes ambientais: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), sediada no Rio, que demonstra a preocupação brasileira em promover um tratamento equilibrado entre as nações aos temas de Meio Ambiente e Desenvolvimento; bem como a assinatura do Protocolo de Quioto, em 1997, para a redução dos gases de efeito estufa.

No âmbito dos direitos humanos, desde o Governo Sarney, o Brasil tem adotado uma postura mais ativa, iniciando por uma Constituição mais democrática e liberal. Um dos pontos principais da Constituição Federal de 1988 foi a consolidação dos princípios democráticos e da defesa dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos. A Constituição comprometia o Estado à garantia de novos valores que tomavam proporções globais, como os Direitos Humanos. A

prevalência dos mesmos foi abordada como princípio que rege as relações internacionais do Brasil (Art. 4º, II, CONSTITUIÇÃO FEDERAL).

A postura brasileira de preocupação com os Direitos Humanos é notável pela ratificação, a partir de 1992, dos principais tratados internacionais em relação a essa temática, destacando-se o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), os quais foram elaborados em 1966. Por sua vez, a ratificação do Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), elaborado em 1969, promoveu um avanço da participação brasileira no sistema regional de promoção dos direitos humanos. O esforço brasileiro na área em apreço também é marcado por meio de seu protagonismo durante a Conferência Internacional sobre Direitos Humanos de 1993, realizada em Viena, na qual o Brasil enfatizou a inter-relação dos temas de Direitos Humanos e Desenvolvimento. Outro exemplo dessa participação brasileira no regime de direitos humanos já no final da década é o reconhecimento à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998

“No processo de renovar credenciais e mudar sua postura, o Brasil aos poucos passou da postura defensiva ao ativismo. Ratificou não só os Pactos de 1966, como as principais Convenções Internacionais sobre o tema, liderou a inclusão do desenvolvimento como um direito humano inalienável, ocupou assento no Conselho de Direitos Humanos, estendeu um convite permanente (*standing invitation*) para que os relatores temáticos da extinta Comissão de Direitos Humanos visitassem o país e é, atualmente, um dos maiores defensores do sistema de Revisão Periódica Universal, no qual todos os países do sistema ONU devem prestar contas anuais por meio de relatórios sobre a situação dos direitos humanos em seu território.” (ALBUQUERQUE, 2014, p.13)

Concluindo, os direitos humanos foram implementados na agenda dos países latino-americanos na década de 90 como forma de resposta ao passado autoritário durante as décadas anteriores e de ajuste à nova realidade democrática. Os direitos humanos foram um dos temas da diversificação da agenda desses países, que passou a incluir também a discriminação e a injustiça envolvendo os direitos políticos, sociais, econômicos e culturais (HERZ, 2007).

Por sua vez, no que se refere aos temas de segurança, o Brasil, durante a década de 90, também os enfatizou em sua política exterior. Para tanto, o Governo passou a assumir postura mais atuante nessa questão em cenário regional e internacional. Em relação ao primeiro, o Brasil aderiu ao acordo de criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle Nuclear (ABACC), em 1991. Além disso, entrou de forma plena no Tratado para Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (Tratado Tlatelolco), em 1994, com a declaração de

dispensa do artigo 28 do tratado, o qual condicionava a efetividade das disposições do tratado a abdicação das armas nucleares por parte dos Estados que as possuísem. Já no cenário internacional, identifica-se uma participação mais profunda nos regimes internacionais de não proliferação, especialmente a partir da ratificação do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) em 1998, que havia sido rejeitado, no momento de sua criação, pelo governo militar de Costa e Silva.

C) Multilateralismo:

O Multilateralismo fundamenta o terceiro pilar da Política Externa brasileira (PEB) de 1990, segundo Cervo. Por um lado, o objetivo da PEB era de manter as relações com seus parceiros tradicionais, em especial Estados Unidos, Europa e Fundo Monetário Internacional (FMI), e, por outro lado, buscar maior credibilidade através da sua relação com outros países e do compromisso com órgãos multilaterais. Desse modo, intensificou suas relações com a Organização Mundial do Comércio (OMC) e com a Organização das Nações Unidas (ONU), dando destaque para as operações de Paz e para o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Roberto Abdenur (JÚNIOR, CASTRO, 1997, p.43) chama atenção para o último, pois entre 1988 e 1994, o Brasil volta a ocupar uma das vagas rotativas. Em outros termos, o Brasil volta ao Conselho de Segurança, o qual deliberadamente não integrava desde 1969, reiniciando o processo de participação na década de 90.

No âmbito da agenda econômica multilateral, o país conquistou perfil de interlocutor no que diz respeito à economia global. Teve uma participação mais proativa na ONU com a proposta da Agenda para o Desenvolvimento nas negociações da Rodada Uruguai. Nesse sentido, percebe-se que a agenda da política externa brasileira preocupava-se não apenas com temas de primeiro nível, em que se destaca a segurança multilateralizada entre 1990-2002, mas também com o aprofundamento em novos temas da agenda internacional – nos quais se incluem os direitos humanos e a democracia, exemplos do compromisso da PEB às questões de baixa política.

2.4 CONTEXTO INTERNACIONAL NOS ANOS 2000

2.4.1 América Latina

Enquanto os anos 90 foram marcados pelo Neoliberalismo na América Latina, no século XXI uma nova onda de presidentes ascendeu-se ao poder e trouxe consigo uma mudança paradigmática ao continente: o Paradigma Estado Logístico. “Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo” (CERVO, 2012, p.529). Esse paradigma ganhou forças devido às consequências deixadas pelo paradigma neoliberal (1990-2002). As propostas do Consenso de Washington, de livre mercado na América Latina, não foram bem sucedidas trazendo poucos resultados econômicos e gerando ainda mais desemprego e desigualdade social (CERVO, 2008). A pressão da opinião pública ao paradigma normal, bem como a formação de projetos políticos e de ideologias “centro-esquerda”, contribuiu para a ruptura do neoliberalismo latino-americano.

Outro destaque do contexto latino-americano dos anos 2000 é a integração regional que também ganha um novo caráter. Para Lima (2010), a América Latina transita de um regionalismo aberto e comercialista nos anos 90, para um regionalismo estrutural pós-liberal nos anos 2000. A região torna-se mais heterogênea, com uma integração mais ampla adaptando às questões físicas, produtivas, e, sobretudo, sociais. As condições históricas de dependência da América Latina com relação ao mundo, advindas desde a colonização, contribuíram para a aproximação dos países latino-americanos. A proposta era solucionar, conjuntamente, os problemas em comum e reduzir as assimetrias e ameaças do mundo globalizado. A mudança de caráter representa, portanto, o maior aprofundamento e a maior consistência da integração regional, principalmente com relação aos países sul-americanos. “A América do Sul chega ao século XXI reconhecendo não só marcas comuns, mas também as oportunidades de alavancar seu desenvolvimento a partir da integração e cooperação” (SIMÕES, 2012, p.20).

A integração no século XXI é consolidada de forma pragmática. Os países passaram a voltar o eixo de suas relações internacionais para dentro da região através da ideia de “desenvolvimento para dentro”, reconhecendo o passado comum vivenciado na região e o desejo de um futuro comum, com países mais unidos. A criação de diferentes órgãos regionais, o aprofundamento nas

relações dos órgãos já existentes, a atuação em conjunto nos foros dos órgãos multilaterais (ONU, OMC, OMS) são exemplos de como esses países fizeram cooperação e integração regionais com vistas ao fortalecimento da região. Vale ressaltar, ainda, que a preocupação comum dos países latino-americanos não estava em torno somente de questões políticas-econômicas, mas também de questões sociais. Durante o século XXI, as políticas sociais ganham importância na opinião pública como fator de aceleração do crescimento do país. A inclusão social e a diminuição da pobreza passaram a ser vistas como objetivos fortalecedores do Estado.

Destarte, houve interesse por parte dos países latino-americanos, em especial os da América do Sul, em aprofundar e consolidar o processo integracionista, especialmente para corrigir e superar as assimetrias estruturais. O modelo de integração produtiva prevaleceu nos setores de energia, infraestrutura e logística e trouxe como resultados a ascensão da classe média, a redução da pobreza e o crescimento econômico da região (SIMÕES, 2012).

2.4.2 Brasil

Considerando as abordagens dos tópicos anteriores, vimos que o Brasil voltava-se cada vez mais para as Relações Internacionais, principalmente durante a última década do século XX. Na virada do milênio não foi muito diferente, o Governo brasileiro, ainda sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, continuava a conduzir a Política Externa brasileira para os regimes internacionais com o propósito de trazer vantagens ao país e torná-lo globalizado. Por essa razão, uma série de iniciativas foram tomadas, durante os anos 2000, no âmbito internacional. Exemplos delas foram a I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em setembro de 2000, lançando a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA); a II Reunião em Guayaquil, em julho de 2002 que definiu as fontes de financiamento dentre elas o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata); a criação da secretaria permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) (DORATIOTO, VIDIGAL, 2014).

Se por um lado, o modelo liberal de abertura econômica iniciado por Collor e posto em continuidade por Fernando Henrique Cardoso, durante seus dois mandatos, trazia avanços significativos nos foros internacionais, por outro lado o país vivia uma crescente crise

socioeconômica. As condições de crescimento estavam baixas enquanto a taxa de desemprego estava alta e grande parte da sociedade vivia em pobreza extrema. Fernando Henrique Cardoso vendo as condições de dependência da América Latina lança, ao final de seu mandato, o novo paradigma Estado logístico, baseado na Teoria da Dependência da América Latina.

Apesar de esse paradigma ser introduzido por FHC, o mesmo só é consolidado, no Brasil, através do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Segundo Cervo (2012), a consolidação do Paradigma Estado-Logístico se deve a três causalidades: a primeira, por estar a sociedade organizada em classes; a segunda, pela estabilidade política e econômica e, por último, pelo nível avançado dos agentes econômicos e sociais em termos de organização empresarial e competitividade sistêmica. Nesse sentido, o novo presidente eleito representou uma mudança paradigmática para o Brasil não só com relação às questões política e econômicas (que estavam em destaque à época), mas também por representar um novo passo no panorama social à medida que grande parte da população, ao eleger Lula, buscava transformar as estruturas sociais de desigualdade e injustiça (ALMEIDA, 2006). Para a Política Externa esse novo paradigma significou maiores responsabilidades à medida que “o Estado entra com o peso do nacional sobre a política exterior e torna-se agente da governança global” (CERVO, 2012, p.529-530).

A ideologia subjacente ao modelo logístico associa um elemento externo (o liberalismo) a outro interno (o desenvolvimentismo) procurando recuperar a autonomia decisória e mantendo a inserção na interdependência (CERVO, 2008). A Política Externa brasileira do século XXI apresenta cinco fundamentos de articulação: a cooperação Sul-Sul; o desenvolvimento; a democratização dos foros decisórios multilaterais; a busca por participação internacional e, ainda, a integração regional.

Com relação ao primeiro, a cooperação sul-sul apesar de ser lançada ao final do governo FHC em razão do paradigma Estado-logístico, essa modalidade de cooperação ganha maior ênfase na Política Externa brasileira durante o governo de Lula. A proposta não era mais de ampliar o diálogo Norte-Sul por meio de uma articulação periférica como ocorrera principalmente durante os anos 60 e 70, representado pelo grupo dos setenta e sete (G77) entre países em desenvolvimento. Justamente por ser o mundo marcado pelas relações de interdependência e assimetria Norte-Sul/ países desenvolvidos versus países em desenvolvimento, a Política Externa brasileira no século XXI centrava-se em estabelecer uma cooperação horizontal mais ativa e participativa. Foram firmadas, portanto, diferentes coalizões

entre países do sul considerados em desenvolvimento. Dentre elas: Índia, Brasil e África do Sul (IBAS); Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS); Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC); Grupo dos vinte (G20).

Essas concertações objetivam de certa forma o rompimento das relações internacionais de desigualdade promovidas pelos países do Norte; promover maior independência dos países desenvolvidos através da diversificação de parcerias e solucionar problemas internos semelhantes entre os países em desenvolvimento por meio de ações conjuntas. (RODRIGUES, 2010). Sendo assim, a razão para tal rumo era conferir maior poder de barganha por ser uma política pragmática e não ideológica. Nesse contexto, a lógica da política de Lula era universalista e, para tanto, visava a diversificação de seus parceiros – o que não significa que o Brasil pretendia substituir seus parceiros tradicionais, pelo contrário, tratava com relevância a manutenção das relações tradicionais, como as dos EUA e da União Europeia.

O Brasil durante o Governo Lula também articula a sua PEB com vistas ao desenvolvimento. O país passa a adotar uma posição mais proativa e propositiva com intenção de contribuir para uma ordem internacional mais justa e inclusiva. Segundo Amorim (2010), a solidariedade é um dos princípios da política externa do presidente. O governo, disposto a assumir crescentes responsabilidades, adota uma posição demandante de benefícios sob o discurso da lógica de “não indiferença” das mazelas que atingem o mundo periférico. Com esse propósito, Lula estende suas relações com o continente africano. Algumas iniciativas que exemplificam a ação brasileira em prol desse discurso foram: a abertura, em 2008, de escritórios da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em Acra e Gana para cooperação técnica e a criação de projetos, em 2010, para o combate a fome e a pobreza e para a promoção do desenvolvimento nos países africanos. Essa postura, na visão do governo, promoveria o desenvolvimento das “nações pobres e vulneráveis” e contribui não só para a paz e prosperidade mundiais, mas também traz benefícios econômicos e políticos ao Brasil (AMORIM, 2010).

O tema da democratização dos foros multilaterais, terceiro fundamento de articulação, foi abordado na PEB objetivando ampliar a representatividade e assegurar maior legitimidade aos mesmos. O discurso brasileiro é de que a democratização não acompanhou a multipolaridade dos órgãos internacionais, o que os torna cada vez mais obsoletos. Um dos melhores exemplos acerca desse tema é a proposta brasileira de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) com a justificativa de que o Conselho de Segurança representa uma ordem do pós-

Segunda Guerra e que, portanto, o mesmo deve-se adaptar às relações internacionais atuais. Com esse propósito, o Brasil formula, dentro do grupo dos quatro (G4), junto com Alemanha, Índia e Japão uma proposta de reforma almejando novos assentos permanente e não permanente dentro do órgão (AMORIM, 2010).

Para Amorim (2010), a junção de diversos fatores como a redemocratização, a estabilidade financeira, o crescimento econômico, a redução da pobreza, o crescimento dos indicadores sociais, a internacionalização de empresas brasileiras contribuiu para que a imagem do Brasil no mundo mudasse durante o século XXI. O Brasil torna-se disposto a assumir maiores ônus e responsabilidades na agenda internacional e, por isso, busca maior participação internacional. Pode-se entender como exemplo dessa postura: a responsabilidade brasileira de comandar o componente militar da Missão das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), desde 2004; a capitalização do Brasil ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e à integração do país ao G-20 financeiro em substituição ao G-8 no momento da crise financeira em 2008; a ajuda financeira brasileira (no total de 350 milhões de dólares) para assistência humanitária e reconstrução do Haiti após as consequências do terremoto em 2010.

O último fundamento de articulação é a integração regional. Apesar de estar presente nos discursos políticos brasileiros desde a redemocratização, é nos anos 2000 que a integração regional passa a ser aprofundada e consolidada. De acordo com Celso Amorim (2010), a integração regional pode ser considerada a prioridade do Governo brasileiro no século XXI, em especial, a integração Sul-Americana. A lógica integracionista é a de que quanto maior e mais forte forem as relações políticas e econômicas do Brasil para com seus vizinhos, contribuirá não só para o crescimento e estabilidade da região, mas também, para a influência e força da região nas negociações internacionais. Segundo Simões (2012, p.21), a política externa do presidente Lula, pragmática e solidária com seus vizinhos, constrói um novo modelo de relações baseadas na ideia de que o país quer crescer juntamente com a região. A integração regional passa a ser vista um elemento primordial para o desenvolvimento do Brasil, principalmente (mas não exclusivamente) pela vertente econômica-comercial. A cooperação entre os países latino-americanos e, particularmente, entre o Cone Sul, também objetiva solucionar coletivamente os problemas em comum, como reparar as desigualdades, lidar com problemas fronteiriços e transformar as condições de dependência da região no sistema internacional. Nas palavras de Patriota, “compete-nos completar a transformação da América do Sul em um espaço de

integração humana, física, econômica, onde o diálogo e a concertação política se encarregam de preservar a paz e a democracia.”¹⁴

¹⁴ Discurso do Ministro Antônio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão de cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília, 2 de janeiro de 2011.

3. ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1995-2014) PARA A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA LATINO-AMERICANA.

Neste capítulo, analisar-se-á a promoção democrática, em âmbito hemisférico, na Política Exterior do Brasil. Como visto nos capítulos anteriores, os países latino-americanos vivenciavam, há pouco tempo, um passado autoritário comum. Portanto, o recorte temporal de 1995 a 2014, além de incorporar três governos distintos, diz respeito a um período em que a democracia já havia sido restaurada nos países latino-americanos e ganhado importância na agenda brasileira. A investigação da promoção democrática seguirá duas etapas, a primeira pelo compromisso com a democracia e a segunda do engajamento democrático brasileiro nas situações de crises políticas hemisféricas.

Primeiramente, será buscada a análise do posicionamento brasileiro diante dos concertos que conformam a estrutura institucional do continente americano, por meio de uma análise qualitativa dos discursos oficiais de presidentes e Ministros das Relações Exteriores, bem como de um estudo dos documentos e tratados assinados no âmbito das instituições regionais durante o período. Em uma segunda parte, analisar-se-á como foi o suporte democrático brasileiro em casos de crises políticas regionais e posicionamento do indicador de democracia liberal da *Freedom House* antes e após as instabilidades.

3.1 COMPROMISSO DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ARCABOUÇO NORMATIVO E POSICIONAMENTO NAS INSTITUIÇÕES REGIONAIS

Como salientado no capítulo anterior, o compromisso do Brasil com os princípios democráticos foi progressivo após a redemocratização. Segundo Santiso (2002, p.338):

“a democratização reforçou e foi reforçada pelo compromisso renovado do país com a promoção e proteção da legitimidade democrática e da regra constitucional além de suas fronteiras. A consolidação da democracia no Brasil e a ancoragem da sua política externa em valores democráticos estão intimamente conectados e se reforçam mutuamente”

O arcabouço normativo brasileiro com relação à promoção da democracia foi reforçado tanto em âmbito interno, através da Constituição Federal de 1988, como também no âmbito internacional onde Instituições regionais tiveram um importante papel.

Com relação ao primeiro, a Constituição Federal de 1988 além de estabelecer a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito também alterou o interesse nacional e os objetivos da Política Externa brasileira após a reestruturação democrática (Santiso, 2002). A inclusão do artigo 4º à Constituição estabeleceu os princípios fundamentais das relações internacionais do Brasil, são eles: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político. Além desses princípios, a constituição brasileira versa, em parágrafo único, que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Desta forma, a Política Externa do Brasil deve ser articulada, necessariamente, dentro da moldura constitucional supracitada. Segundo Celso Amorim¹⁵, os princípios da Política Externa são permanentes, o que muda são as diretrizes políticas de cada governo, ou seja, como ela vai ser conduzida na prática.

No capítulo histórico vimos que as relações internacionais do Brasil, entre 1990 e 2000, voltaram-se para dentro da América Latina, ou seja, foram articuladas cada vez mais em âmbito regional. Portanto, com relação ao nosso objeto de pesquisa não foi diferente, a promoção da democracia regional na Política Externa brasileira foi coordenada especialmente através das instituições regionais das quais o Brasil faz parte. Desta forma, além do regulamento interno o compromisso normativo brasileiro com a democracia também foi reafirmado no arcabouço das Instituições regionais. Ainda que essas apresentem membros e interesses distintos, a consecução de objetivos diplomáticos brasileiros na esfera democrática foi procurada por meio dessa estrutura institucional, sobretudo nos governos FHC, Lula e Dilma. Assim sendo, a seguir analisar-se-á três principais instituições regionais das quais o Brasil faz parte, OEA, Mercosul e Unasul, e o posicionamento brasileiro durante os supracitados governos, enfocando os discursos oficiais nessas e a adoção de instrumentos democráticos.

¹⁵ Discurso do chanceler Celso Amorim em 2007 no II Curso para diplomatas sul-americanos (In: Lopes, 2013)

3.1.1 – Democracia na Organização dos Estados Americanos (OEA)

A Organização dos Estados Americanos foi criada, em 1948, ainda durante o período bipolar no qual a democracia ocidental encontrava-se ameaçada. Em consequência, a OEA foi uma das primeiras tentativas de regionalizar a democracia (CAMARGO, 2013) e uma das únicas organizações regionais que apresenta documentado o seu conceito de democracia pautado nos princípios da Democracia Liberal. A Carta da Organização dos Estados Americanos estabelece a democracia representativa como uma condição indispensável para a paz, desenvolvimento e estabilidade da região.

“A democracia é a pedra angular da Organização e, por conseguinte, fortalecer a democracia e promover a boa governabilidade é uma das suas responsabilidades principais. A OEA tem um papel importante na solução de controvérsias entre seus Estados membros. A Organização responde de maneira rápida e adequada em conformidade com as normas do direito internacional e interamericano.” (OEA, 2015)

A OEA é braço regional da Organização das Nações Unidas e é a organização com maior abrangência das Américas haja vista que todos os 35 países independentes da América são membros dela. Consequentemente, é a Organização regional com maior atuação nos casos de ameaça à democracia. No que concerne à promoção democrática, a Organização dos Estados Americanos possui um quadro de normas, princípios, regras e processos de tomada de decisão os quais são válidos para o Brasil uma vez membro (originário) da organização. O quadro, a seguir, ilustra o compromisso normativo da OEA com a democracia.

Quadro 1- “A proposta da Organização dos Estados Americanos para a promoção de democracia”

Estados-membros	Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Estados Unidos da América, Equador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.
Princípio(s)	A democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região. A solidariedade dos Estados americanos e seus fins requerem a organização política com base na democracia representativa. A democracia representativa é a forma de governo da região. A democracia é expressão da legitimidade, vontade e determinação dos povos. Reconhecimento dos esforços da OEA para solucionar ou evitar crises, dialogar, entender e mediar. Nenhum problema enfrentado pelos países justifica rompimento democrático. Ruptura é um obstáculo intransponível à participação do governo.
Norma(s)	Comprometimento com promoção da democracia representativa e direitos humanos com respeito à não- intervenção e auto-determinação. O papel da OEA não deve se esgotar na defesa da democracia em locais onde há seu colapso, mas se esforçar para consolidar este regime e prevenir sua reversão. A democracia é direito de todos os povos das Américas e os governos têm a obrigação de defendê-la e promovê-la.
Regra(s)	Interrupção súbita ou irregular da institucionalidade democrática ou do exercício legítimo de poder de um governo democraticamente eleito encaminham decisões coletivas para reverter a crise. Qualquer tentativa contra a ordem institucional democrática é forte e categoricamente rejeitada e também despertam a ação regional.
Procedimento(s) de tomada de decisão	Nas circunstâncias de ruptura, convoca-se extraordinariamente o Conselho Permanente, ou também a Assembleia Geral e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores. O Conselho Permanente deverá: 1) examinar o caso; 2) adotar medidas pertinentes com base no Direito Internacional e na Carta da OEA, tais como: a) apoio moral, b) condenação moral, c) encaminhamento às Nações Unidas, d) missões técnicas, e) mediação política, f) missões de observação eleitoral; 3) instruir a adoção de alternativas conjuntas para fortalecer e preservar a democracia. O governo democraticamente eleito que seja deposto pela força poderá ter sua 4) participação suspensa das sessões ou dos órgãos da OEA após serem infrutíferas gestões diplomáticas.

Fonte: CAMARGO (2013)

Cabe destacar que o compromisso normativo com a democracia foi progressivo. Após a derrocada dos regimes ditatoriais na América Latina, por exemplo, a OEA enfatizou a relevância dos princípios democráticos nos governos regionais. Com o propósito de fortalecer a instituição, em 1990, os Estados membros decidiram estabelecer a Unidade para a Promoção da Democracia, ou UPD, com o mandato preciso de assistir os Estados membros e suas práticas democráticas. Vale destacar que anteriormente ao período estudado, de 1995-2014, a Organização dos Estados Americanos já estabelecia o “compromisso de Santiago com a democracia” e a “Resolução 1080”¹⁶, ambos de 1991. O primeiro definia a democracia representativa como regime de governo comum do continente, enquanto o segundo estabelecia que em casos de interrupção abrupta e irregular de um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados membros a OEA entra em ação coletiva.

¹⁶ Organização dos Estados Americanos: Disponível em:<http://www.oas.org/xxxiiga/portugues/documentos/democracia_repres.pdf>. Acesso em:29 abr.2015

Já em 1992, aos Estados membros reuniram-se, em Washington, para Sessão extraordinária da Assembleia Geral e assinaram o protocolo de reforma na Carta da OEA. O “Protocolo de Washington” emendou à OEA uma série de regalias dentre elas, o compromisso com a eliminação da pobreza crítica, como parte essencial da promoção e consolidação da democracia representativa e o direito de suspender o membro que tiver seu governo derrubado a força, proporcionando, assim, o reestabelecimento da democracia (OEA, 1992). Contudo, o protocolo entra em vigor internacional em 25 de setembro de 1997, após dois terços da ratificação dos Estados membros. O Brasil ratifica o referido protocolo em 21 de abril de 1995 e o decreta em 1998 (Decreto nº 2.760).

Em 18 e 19 de abril de 1998 o presidente do Brasil faz parte da II Reunião de Cúpula das Américas¹⁷, em Santiago, no Chile, com o propósito de discutir agenda em comum. Nela, Fernando Henrique Cardoso assinou a declaração de Santiago, na qual um dos principais temas foi o fortalecimento da democracia. Assim como outros países, objetivando o fortalecimento da democracia, o Brasil se comprometeu em aprofundar a educação e tornar as instituições governamentais mais participativas, bem como promover uma ativa participação da sociedade civil¹⁸. No capítulo do Plano de Ação da Cúpula de Santiago intitulado “Preservação e Fortalecimento da Democracia, da Justiça e dos Direitos Humanos”, os Chefes de Estado e de Governo reafirmam que essas questões são uma “prioridade hemisférica essencial”, e declaram que, entre outros objetivos, a intensificação dos esforços para promover reformas democráticas e para defender a democracia das sérias ameaças que pairam contra ela.”¹⁹

Desde sua criação a OEA enfrentou desafios aos princípios democráticos que estimularam, no decorrer dos anos 1990, seu crescente comprometimento com a democracia. No entanto, entre 1995 a 2001, os documentos que continham cláusulas democráticas mostraram-se inefetivos na prática, em relação às crises políticas que emergiam na região. Para reverter a inércia da OEA, especialmente com relação a golpes de estado e derrubadas de governo, novas regras foram elaboradas para fortalecer a democracia no continente. Como resultado, durante a III

¹⁷ A primeira reunião de Cúpula das Américas acontece no ano de 1994, nela predominou o tema de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

¹⁸ Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/Summits/Santiago/declara_p.asp>. Acesso em: 29 abr. 2015

¹⁹ Apoio à implementação dos mandatos das cúpulas relacionados à democracia. Disponível em: <CP/CAJP-1692/00> Acesso em: 29 abr.2015

Cúpula das Américas em Quebec no Canadá, nos dias 19 a 22 de abril de 2001, os líderes democraticamente eleitos trouxeram discussões acerca da criação da Carta Democrática Interamericana (CDI), que foi adotada em 11 de setembro do mesmo ano. A CDI representou um novo mecanismo de defesa da democracia, que prevê a preservação da democracia não somente quando interrompida, mas, também, quando está sob risco ou ameaça.

O presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, durante a supracitada Cúpula afirmou o compromisso brasileiro para a construção de uma comunidade de nações democráticas pautada em base humanística.²⁰ No âmbito da OEA, o apoio brasileiro à criação da CDI e a participação ativa na sua elaboração assinalaram a promoção democrática brasileira. Em 3 de junho de 2002, durante a XXXII Assembleia geral da OEA, realizada em Bridgetown (Barbados), que teve como tema “Seguimento e Desenvolvimento da Carta Democrática Interamericana”, o chefe da delegação do Brasil, Osmar Vladimir Chohfi, discursou:

“Queríamos um documento que consolidasse as normas de promoção e defesa da democracia já existentes, incorporando ao mesmo tempo mecanismos que nos permitissem enfrentar uma gama mais ampla de ameaças à institucionalidade democrática. Ainda no âmbito dos esforços em apoio à Carta Democrática, na fase de elaboração do texto a Chancelaria brasileira promoveu ampla consulta à sociedade brasileira. Fizemos desse modo intensa divulgação do projeto junto a entidades acadêmicas e organizações não governamentais. Após a assinatura do documento, lançamos um concurso de monografias sobre a Promoção e a Defesa da Democracia no Hemisfério, aberto a estudantes universitários e pesquisadores” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2002a, p.246).

Ele ressaltou ainda que a Carta Democrática Interamericana “agregou valor à OEA e que a cláusula democrática contida na Carta representa um desenvolvimento progressivo dos ordenadores da democracia representativa adotadas pelos países do hemisfério, conciliando tradição com renovação” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2002a).

Em 2003, singularmente após a transição de governo no Brasil e levando em consideração também o contexto político, econômico e social latino-americano, o posicionamento democrático da Política Externa na OEA, teve seu foco voltado para as questões sociais. Em discurso na XXXIII Assembleia geral da OEA, em Santiago, no dia 9 de junho de 2003, o Ministro das Relações exteriores, Celso Amorim, discursou sobre a importância da inclusão social, erradicação da pobreza e diminuição da desigualdade social para assegurar a democracia, no sentido de que deveria haver um progresso democrático na região e torná-la verdadeiramente democrática entre

²⁰ Resenha de Política Exterior do Brasil (2001)

os povos. Outros temas foram colocados na agenda brasileira, durante a XXXIV Assembleia Geral, o Brasil reforçou o discurso sobre a democracia frente à incidência da corrupção. Desta forma, destaca-se que há um envolvimento da Política Externa em diferentes temas que apresentam um propósito em comum: tornar a região cada vez mais democrática (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003).

Em 6 de junho de 2005 ocorre a XXXV Assembleia Geral da OEA em Fort Lauderdale, EUA, com o tema: “Tornando realidade os benefícios da democracia”. No discurso proferido pelo Ministro das Relações Exteriores, o comprometimento brasileiro com a democracia em âmbito multilateral é reafirmado. Celso Amorim, citou alguns dos avanços brasileiros para com a democracia, tanto em organismo regional, quanto sub-regional, dentre eles foram apontados o Protocolo de Ushuaia do Mercosul; a Declaração de Cusco com a democracia na Comunidade Sul-Americana de Nações; a Carta Democrática Interamericana da OEA. Ainda nesse discurso, o Ministro de Estado das Relações Exteriores sublinhou a postura do governo Lula de se pensar em democracia sob as dimensões social e humana, ou seja, da democracia como um direito humano, bem como ressaltou o fato de que a democracia não pode ser imposta e que o ambiente cooperativo entre os Estados fortalece a mesma (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005).

Os discursos oficiais do Brasil na OEA além de realçarem os valores da democracia, salientaram, também, os valores da transparência e da não intervenção, ambos norteadores da PEB. Em relação a esses valores, muitas vezes ambíguos, Celso Amorim discursou durante a XXXVI Assembleia Geral da OEA, na República Dominicana, em 5 de maio de 2006 que:

“É muito importante que nós todos sejamos capazes de praticar a não indiferença, isto é, um engajamento no auxílio, sempre que solicitado, para a consolidação democrática dos países. Mas, ao mesmo tempo, também, é importante nos abstermos de interferir em processos internos. É isso que tem guiado a política do Presidente Lula, baseada na integração, baseada na amizade, baseada na não indiferença, mas também na não intervenção.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2006a, p.151)

Ao analisar os arquivos da PEB com relação a OEA, percebe-se que o Brasil, entre 1995-2014, esforçou-se para promover os princípios democráticos no continente através do meio multilateral, reiterando, em discursos na Assembleia Geral da organização e em documentos como a Declaração de Santiago, o compromisso com a promoção da democracia, os direitos humanos, bem como uma preocupação com as questões sociais. Essas questões são, justamente, como visto no capítulo teórico, um dos principais desafios à democratização dos países latino-

americanos, sobretudo a pobreza e a desigualdade social. É compreensível, portanto, que a OEA, por sua abrangência e seu longo período de construção normativa, desde a criação em 1948, assumia um destaque em temas como a democracia, de maneira que a concertação política nessa tenha caráter prioritário para o Brasil. Tendo em vista que a consecução da Carta Democrática Interamericana, em 2001, foi o grande marco legal do período aqui estudado, o inequívoco apoio brasileiro foi uma demonstração da relevância dada aos princípios ali previstos como forma de estipulá-los, respeitada a soberania das nações, como padrão mínimo para os regimes políticos americanos.

3.1.2 Democracia no Mercado Comum do Sul (Mercosul)

O Mercado Comum do Sul não pode deixar de ser destacado, haja vista que entre 1995-2014 foi uma das principais instituições de atuação da Política Externa do Brasil. Não só no quesito econômico-comercial, mas também social e política, atuando também na promoção da democracia. Historicamente, as propostas de criação do Mercosul surgem dentro do contexto de transição política regional. Por esse motivo, já em 1985, a Declaração de Iguazu, entre Brasil e Argentina, reiterava que o regime democrático deveria ser pilar essencial para o desenvolvimento do projeto de cooperação e de integração regional. Formalmente o Mercosul foi instituído, em 1991, por meio do Tratado de Assunção, inicialmente composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Diferentemente da OEA, o Mercosul não apresenta propriamente uma definição de democracia, e nesse sentido sofre críticas por ser um compromisso democrático abstrato.

O Mercosul expressa sua relação com a democracia em junho de 1992 por meio da “Declaração Presidencial de Las Leñas” que a estabelecia como princípio indispensável para a existência e desenvolvimento do bloco. No entanto, o compromisso democrático do bloco se renova somente em 1996, impulsionado pela ocorrência do golpe de Estado no Paraguai, através da “Declaração Presidencial sobre o compromisso Democrático no Mercosul”. Sucintamente, essa condenava qualquer alteração na ordem democrática de um Estado membro, estabelecia que a instituição poderia aplicar medidas em casos de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática de um Estado Membro e previa ainda a inclusão de uma cláusula com princípios democráticos (MERCOSUL, 2015).

Em 23 e 24 de julho de 1998, ocorre a XIV Reunião do Conselho do Mercado Comum e de Reunião de Cúpula do Mercosul, na cidade de Ushuaia, na Argentina, onde os países do Mercosul reúnem-se e assinam o documento “Declaração política do Mercosul, Bolívia e Chile como zona de paz”.²¹ Apesar de já haver as duas declarações anteriores, é a partir do Protocolo de Ushuaia, de 1998, que a questão da democracia foi reforçada no Mercosul como parte integrante do Tratado de Assunção. É através desse protocolo que o regime democrático foi realmente exigido para integração dos países no organismo e que o Mercosul passou a tratar os casos de ruptura da ordem democrática de maneira pragmática, encaminhando imediatamente para consulta entre os países membros do Mercosul e o Estado afetado. O protocolo estabelece, ainda, que se o Mercosul não resolver diplomaticamente a situação do Estado, o bloco pode estabelecer medidas “desde a suspensão nos órgãos do Mercosul, até o rompimento dos direitos e obrigações advindos do processo integracionista” (MECOSUL, 1998). O Protocolo foi assinado por Fernando Henrique Cardoso e seu Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, na referida reunião, em 1998, embora tenha entrado em vigor para o Brasil em 17 de janeiro de 2002.

O compromisso democrático no Mercosul estende-se ao Governo Lula, em especial, com a consolidação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) que permitiu a extensão do bloco para além da escala econômica-comercial. De fato, a PEB democrática esteve muito voltada para o âmbito multilateral, preocupando-se não só com as relações diplomáticas dos Estados, mas, também, da sociedade civil via integração regional (FARIAS, 2014). Em 13 de dezembro de 2006, Celso Amorim, discursa na cerimônia de abertura oficial da Cúpula Social do Mercosul e enuncia a instalação do referido Parlamento. Amorim destaca a instalação do Parlamento do bloco como uma conquista da sociedade civil, ressaltando que o Mercosul progrediu de uma fase exclusivamente dos Estados para uma fase do Mercosul dos povos. Portanto, nesse sentido mostra o compromisso do Brasil frente ao Mercosul em torná-lo mais democrático (MINISTÉRIO DAS RELÇÕES EXTERIORES, 2006b).

Assim como na OEA, a PEB no Mercosul mostrou-se comprometida também com as relações de combate a desigualdades e da promoção da inclusão social pautadas no discurso de retomada do crescimento dos países e do aprofundamento da democracia. Durante a reunião de cúpula do Mercosul, em 18 de junho de 2008, em Assunção, o presidente Luiz Inácio Lula da

²¹ Venezuela e Peru aderem ao protocolo em 2005 e Equador em 2007

Silva discursou sobre a proposta de criação de um Instituto Social no Mercosul para estabelecimento de metas e ações sobre as questões sociais nos países, já que esses enfrentam condições semelhantes (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008).

Além de todos os compromissos supracitados, em 2011, a democracia, no bloco econômico, foi reiterada por meio do Protocolo de Montevidéu sobre o compromisso com a Democracia no Mercosul. Esse foi firmado pela presidente Dilma Rousseff em 19 dezembro de 2011 durante a XLII Reunião do Conselho Mercado Comum durante a Cúpula de Presidentes, o qual estende-se aos membros associados Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru (MERCOSUL, 2011). O protocolo também é conhecido como “Ushuaia II”, pois foi uma atualização dos princípios democráticos contidos no Protocolo de Ushuaia de 1998, o documento contém mecanismos adicionais de intermediação e sanção sobre os casos de rupturas ou ameaça a rupturas da ordem democrática. Segundo Antônio Patriota:

“O novo Protocolo aperfeiçoa os mecanismos de consulta entre os países signatários e permite sanções mais contundentes nos casos de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática. Entre as medidas previstas estão o fechamento de fronteiras terrestres, suspensão do tráfego aéreo e marítimo e do fornecimento de serviços e a adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais. O texto do “Protocolo de Montevidéu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (Ushuaia II)” incorpora elementos do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia, de 2010, e introduz mecanismos novos, como a possibilidade de estabelecer comissões de apoio, cooperação e assistência técnica e comissões para acompanhar os trabalhos de mesas de diálogo entre atores políticos, sociais e econômicos do país afetado” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012a).

O quadro a seguir condensa as propostas do Mercosul para a promoção democrática:

Quadro 2- “A proposta do Mercosul para a promoção de democracia”

Estados-membros	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela
Princípio(s)	A vigência das instituições democráticas é essencial para existência e desenvolvimento do bloco.
Norma(s)	O compromisso com a promoção, defesa e proteção da democracia, do Estado de Direito e suas instituições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais garante o direito de participação.
Regra(s)	Ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, constitucional ou ameaça ao exercício legítimo do poder e dos valores e princípios democráticos encaminham decisões coletivas para reverter a crise
Procedimento(s) de tomada de decisão	Mediante às regras acima, encaminham-se: 1) convocação extraordinária do Conselho do Mercado Comum; 2) consultas entre si e o Estado afetado; 3) Formação de missão técnica ou de missão de mediação entre os atores sociais e políticos envolvidos no caso; 4) suspensão do direito de participar nos órgãos; 5) fechamento total ou parcial das fronteiras terrestres; 6) suspensão dos demais direitos e garantias do bloco; 7) encaminhamento da suspensão em outras instâncias regionais e internacionais; 9) sanções diplomáticas.

Fonte: CAMARGO (2013)

A partir da análise da evolução retórica e normativa do Mercosul, identifica-se um processo acentuado de aprofundamento nos temas relacionados a democracia, direitos humanos e inclusão social. Com isso, o bloco surgido com intuito de integrar os sistemas produtivos dos países do Cone Sul adquire abrangência normativa mais ampla, como demonstra mecanismos como o Foro Econômico Social e o Parlasul. O Brasil foi entusiasta desse processo, aliando-se as outras nações nos diversos encontros promovidos durante o período. O protocolo de Ushuaia de 1998 e sua atualização na Cúpula de Presidentes de 2011 tiveram importância maior na proteção da democracia e da estabilidade constitucional nos países membros e associados, visto que possibilitaram medidas de ajuda ou de pressão em casos de instabilidade, por exemplo, a suspensão dos mecanismos mercosulinos.

3.1.3 – Democracia na União das Nações Sul-Americanas (Unasul)

Durante a Terceira Cúpula de Chefes de Estado, em 23 de maio de 2008, em Brasília, foi assinado o Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas para a consolidação de um bloco econômico entre os países da região. A organização internacional entra em vigor em plano internacional em 11 de agosto de 2011, após as ratificações dos países membros. Atualmente, o bloco é composto por todos os países da América do Sul, são eles os membros do Mercado Comum do Sul, da Comunidade Andina de Nações, Chile, Suriname e Guiana, mais dois membros observadores: México e Panamá. Apesar de ser uma integração recente, a Unasul, assim como as outras instituições regionais supracitadas, apresenta um compromisso normativo com a democracia.

Os princípios democráticos da Unasul foram delineados desde a Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em Cusco, em 2004, organização que seria substituída pela Unasul quatro anos depois. Após a III Reunião de Presidentes da América do sul, realizada em 8 de dezembro de 2004, os países sul-americanos formularam a Declaração de Cusco que ia além dos interesses econômicos-comerciais e reiterava o compromisso da organização com a democracia. Celso Amorim, em discurso sobre a democracia na OEA, sublinhou que a Declaração em apreço reafirmou o compromisso democrático sub-regional, principalmente por ressaltar a importância do Estado de direito, da promoção da cidadania e da transparência (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005). Destarte, a Unasul trouxe da

Comunidade Sul-Americana de Nações os princípios da democracia, da paz e do pluralismo. A proteção dos direitos humanos também é bastante tratada como condição necessária ao processo integracionista.

No tocante a normatização da democracia, o principal documento da Instituição é o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o compromisso com a democracia, assinado em Georgetown, na Guiana em 26 de novembro de 2010 em resposta à crise institucional no Equador. Também conhecido como “Protocolo de Georgetown sobre a cláusula democrática”, entra em vigor, recentemente, em 19 de março de 2014, após a ratificação do nono país (Uruguai). Nas palavras de Ruy Nunes Pinto Nogueira, enquanto Secretário-Geral das Relações Exteriores:

“O Protocolo é uma ‘cláusula democrática’, que incorpora à UNASUL um mecanismo multilateral concreto para a proteção, defesa e eventual restauração da democracia. No preâmbulo, articula princípios democráticos compartilhados (promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do Estado de Direito e de suas instituições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de opinião e expressão), cuja observância constitui requisito essencial para participação no bloco regional. Trata-se de um compromisso coletivo não apenas com a proteção dos governos constitucionais sul-americanos e com o legítimo exercício do poder, mas também com a proteção dos valores e princípios democráticos (artigo 1o). Nesse sentido, o Protocolo da UNASUL cristaliza um entendimento regional, com natureza jurídica vinculante, sobre a necessidade de preservação das condições indispensáveis à governança democrática na América do Sul”(MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012b).

Conclusivamente, o quadro a seguir resume o compromisso democrático da Unasul, seus princípios, normas, regras e tomadas de decisão.

Quadro 3- “A proposta da Unasul para promoção de democracia”

Estados-membros	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.
Princípio(s)	Democracia e pluralismo são princípios para consolidar uma integração sem ditadura e respeitosa aos direitos humanos e à dignidade humana. Tanto a integração quanto a união sul-americana se baseiam no princípio da democracia, paz e pluralismo. A plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento do processo de integração.
Norma(s)	Compromisso com a defesa, promoção, proteção e fortalecimento da ordem democrática, do Estado de Direito e suas instituições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais.
Regra(s)	Ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, da violação constitucional ou qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores democráticos encaminham situações para reverter a crise.
Procedimento(s) de tomada de decisão	Em ocorrência das regras anteriores, encaminham-se: 1) convocação extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e Governo para consideração da natureza do caso e adoção: a) Suspensão do direito de participação nos órgãos da Unasul; b) fechamento total ou parcial das fronteiras terrestres; c) encaminhamento da suspensão do Estado em outras instâncias regionais e internacionais; d) adoção de sanções políticas e diplomáticas; e) gestões diplomáticas para restauração.

Fonte: CAMARGO (2013)

Percebe-se, portanto, que embora seja uma organização internacional recente, assim como as outras instituições estudadas anteriormente a Unasul apresenta um compromisso normativo mandatório com a democracia. Logo, caso um país viole a democracia pode ser suspenso da Unasul, sofrer medidas como sanções econômicas e políticas, bloqueio de fronteiras, denúncia em órgãos internacionais, boicote energético (CAMARGO, 2013). O Brasil apesar de fazer parte como membro pleno da mesma, em 2011, desde suas propostas constitutivas o país tem utilizado a Unasul como um mecanismo da PEB para reforçar os princípios democráticos. Em nota, o Itamaraty divulgou que a União de Nações Sul-Americanas “tem-se revelado um instrumento particularmente útil para a solução pacífica de controvérsias regionais e para o fortalecimento da proteção da democracia na América do Sul” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015). A seguir analisar-se-á justamente a proteção e o engajamento do PEB no âmbito das instituições aqui destacadas.

3.2 ENGAJAMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO NAS CRISES DA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA HEMISFÉRICA

A questão democrática na Política Externa Brasileira envolve dois princípios que merecem uma atenção especial. São eles: o princípio do comprometimento democrático, tratado no tópico

anterior, e o princípio do engajamento democrático brasileiro, em outras palavras, a defesa da democracia quando ameaçada. Como visto anteriormente, se por um lado o Brasil comprometeu-se democraticamente nas Instituições Internacionais, por outro não quer dizer que o mesmo tem agido nos casos regionais de ameaça à democracia. O princípio do engajamento democrático gerou, ao longo do tempo, tensão e ambiguidade na PEB, principalmente com relação ao princípio da soberania nacional.

Com relação à ambiguidade entre a defesa da democracia e o princípio da não intervenção previsto no artigo 4º da Constituição Federal, Luiz Felipe Lampreia diz que “é preciso flexibilidade. O Brasil não deve se prestar ao papel de promotor, de evangelista da democracia”²² (LOPES, 2013, p.305). Nesse mesmo sentido, segundo Celso Amorim, a promoção da democracia deve ser feita dentro dos canais institucionais legítimos. “Não se trata de defender a qualquer custo a democracia nos outros países. Até porque não cabe ao Brasil fazer julgamento acerca das particularidades da democracia nos países estrangeiros”²³ (LOPES, 2013, p.297). Desta forma, com o propósito de complementar o estudo anterior sobre a construção normativa e políticas em organizações regionais, far-se-á uma investigação empírica sobre o posicionamento do país diante às crises políticas na região.

A seleção das crises políticas a serem estudadas foi feita de acordo com três critérios. O primeiro deles foi estudar três crises distintas que envolvessem os três governos (FHC, Lula e Dilma) do recorte temporal deste estudo. O segundo critério foi seleção de crises em diferentes países da América Latina e, em especial, daquelas que melhor representassem a questão geográfica da região para que abrangessem diferentes contextos políticos, econômicos e sociais. O terceiro critério utilizado foi selecionar diferentes tipos de instabilidade política, baseado nos indicadores do Observatório Político Sul Americano (OPSA). Conforme relatado no quadro a seguir, existem cinco tipos diferentes de instabilidade política: golpes militares, guerras civis, estado de emergência, interrupção do mandato presidencial (Impeachment) e revolta social. Basta apenas um destes indicadores para ser identificada crise política no país.

²² Entrevista realizada em 23 de março de 2010 com o embaixador Luiz Felipe Lampreia na cidade do Rio de Janeiro.

²³ Entrevista com o embaixador Celso Nunes Amorim, realizada por meio de submissão de questionário, respondido e devolvido em 11 de junho de 2010.

Quadro 4: Indicadores de Instabilidade Política

INDICADOR	DEFINIÇÃO
Golpe	Golpe, Atentado de Golpe, Contragolpe
Guerra Civil	Avanço de guerrilhas, ataques maciços, violação de acordos, choque de tropas, assassinato de autoridades
Estado de Emergência	Declaração ou extensão de Estado de Emergência em escala nacional, departamento província ou estado com mais de 100.000 habitantes
Interrupção do Mandato Presidencial	<i>Impeachment</i> , resignação, antecipação de eleições
Revolta Social	Violência contra o governo central e implicação de 100 feridos ao mínimo.

Fonte: OPSA, 2010.

No período de 1995 a 2014, apenas o tipo “B” das instabilidades políticas não aconteceu na América Latina. No total, foram identificadas 16 instabilidades na região dentro do recorte temporal. Dessas, seguindo os critérios anteriormente citados, compõem este estudo as seguintes crises políticas:

Quadro 5– Proposta do Estudo de Caso

Governo	Ano da crise política	País	Tipo de Instabilidade
FHC	2002	Venezuela	Golpe e Revolta Social
Lula	2009-2011	Honduras	Golpe
Dilma	2012	Paraguai	Interrupção do Mandato presidencial

Fonte: elaborada pelo autor a partir de OPSA (2010); CAMARGO (2013).

O objetivo desse Estudo de Caso, portanto, é verificar o engajamento da Política Externa Brasileira com relação à ameaça democrática nos referidos países.

3.2.1) Venezuela (2002)

Antes de analisar o posicionamento da PEB na crise venezuelana de 2002, apresentar-se-ão as variáveis domésticas que condicionaram à crise. Ainda nos anos 90, período em que a Venezuela estava sob o comando do presidente Neoliberal, Carlos Andrés Pérez (1989-1993), o

então coronel Hugo Chávez, descontente com as crises econômicas, políticas e sociais, lidera uma tentativa de golpe, em 4 de fevereiro de 1992, com forte apoio popular. Após dois anos de prisão pela tentativa fracassada de golpe militar, Chávez foi anistiado durante o Governo Rafael Caldera Rodríguez (1994-1999). Para concorrer à presidência nas eleições venezuelanas de 1998, Hugo Chávez funda o partido político de esquerda, Movimento V República (MVR), com ideologias nacionalistas e bolivarianas contrárias às ideologias neoliberais do Governo Pérez. Devido ao descontentamento popular aos governos anteriores e ao desejo de transformação do sistema político do país, em 1999, Hugo Chávez torna-se democraticamente presidente da Venezuela, permanecendo no poder até sua morte em 2013 (CARMO, 2012).

Durante o início de seu primeiro mandato (1999-2001), Chávez propõe uma Assembleia Constituinte. Com a aprovação da maioria da população, promulga-se, desta forma, a nova carta constituinte: Constituição da Quinta República da Venezuela que mais a frente passa a ser chamada de Constituição da República Bolivariana da Venezuela. Essa alteração constitucional trouxe mudanças significativas como: a extensão do mandato presidencial de 5 para 6 anos; a maior intervenção do Estado na economia; a reconfiguração da Assembleia Nacional tornando-a unicameral com a extinção do Senado; a insubordinação dos militares às regras civis; a possibilidade de revogação do mandato presidencial por referendo popular e a anulação dos mandatos anteriores (CAMARGO 2013; CARMO, 2012).

Segundo o indicador da *Freedom House* (1999), a Venezuela, em 1999, de “Livre” passou para “Parcialmente Livre” com classificação 4 (entre 1 e 7, sendo mais próximo de 1, mais democrático).

“its status from Free to Partly Free, due to the decision of President Hugo Chávez, ratified in a national referendum, to abolish congress and the judiciary, and by his creation of a parallel government of military cronies.(...) A constituent assembly dominated by Chávez followers drafted a new constitution that would make censorship of the press easier, allow a newly strengthened chief executive the right to dissolve congress, and make it possible for Chávez to retain power until 2013. Congress and the Supreme Court were dismissed after Venezuelans approved the new constitution in a national referendum December 15” (FREEDOM HOUSE, 1999).

Após a mudança constitucional, eleições gerais foram feitas, em julho de 2000, para legitimar as autoridades (presidente, governadores, prefeitos e legisladores) à nova Constituição, reafirmando, assim, a vitória de Hugo Chávez. A nova postura conservacionista que tomou a Venezuela no século XXI pela ascensão de Chávez trouxe consigo impactos tanto em âmbito internacional, quanto em âmbito doméstico. Quanto ao primeiro, Chávez foi um alerta à

superpotência da América, pois além de tomar rumos contrários aos princípios da Democracia Liberal, sustentava sua política externa aliada ao governo cubano de Fidel Castro, contra a Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA), e a Saddam Hussein, considerados duas ameaças pelo Governo George W. Bush (2001-2009).

Domesticamente, se por um lado as massas posicionavam-se a favor das políticas e dos discursos chavistas, por outro a oposição estava cada vez mais inconformada, especialmente no que diz respeito às alterações institucionais. As crises internas acirram-se em novembro de 2001, quando o Parlamento venezuelano, sendo maioria pró-Chávez, aprova a *lei habilitante*²⁴ a qual permite que o executivo legisle por meio de decretos-leis. A concessão de poderes ao presidente bem como a decisão antiliberal do governo em tornar as grandes empresas petrolíferas estatais foram as principais causas da revolta dos opositores de Hugo Chávez.

No dia 11 de abril de 2002 os opositores, descontentes com o governo de Hugo Chávez, fazem uma passeata a favor da renúncia do presidente²⁵. No mesmo dia, durante a noite, a Guarda Nacional anuncia que Hugo Chávez havia declarado sua renúncia ao cargo de presidente e que Pedro Carmona seria o novo presidente do país. No entanto, não passava de um golpe de Estado. O propósito do novo governo era tomar medidas que revertissem as mudanças políticas chavistas, sobretudo, a Constituição de 1999. Na manhã do dia 12 de abril, logo que a população tomou conhecimento do golpe, ocorreu uma série de mobilizações populares dos partidários favoráveis ao retorno de Hugo Chávez. Como consequência, a Venezuela vivenciava um momento de Revoltas Sociais, violências entre a parcela da população favorável a Hugo Chávez e seus opositores, causando mortes e feridos (CAMARGO, 2013; CARMO, 2012). De fato, o indicador do OPSA sobre a instabilidade política venezuelana identifica os tipos A e E, respectivamente, golpe militar e revolta social.

²⁴ A *lei habilitante* foi acionada quatro vezes durante o governo de Hugo Chávez. Atualmente, a mesma fora acionada durante o governo de seu sucessor, Nicolás Maduro, para legislar por meio de decretos com força de lei sobre temas econômicos como forma de prevenir ameaças dos EUA. Essa concessão ainda gera tensões, e no contexto internacional agravou as relações bilaterais entre os dois países. A superpotência considerou os plenos poderes de Maduro uma ameaça à segurança e à política externa do país. Desde então, a democracia na Venezuela vem sendo ainda mais questionada, haja vista que o país continua tomando medidas que afastam o regime democrático do modelo de democracia liberal. Segundo os dados da *Freedom House*, nos últimos anos a Venezuela apresenta níveis mínimos para uma Democracia Parcialmente livre, o que significa dizer que o país afasta cada vez mais dos padrões liberais no que se refere aos Direitos políticos e às Liberdades Cívicas.

²⁵ Camargo (2013, p. 138) ressaltou que a mobilização teve o suporte indireto do governo dos EUA para declarar golpe de Estado.

As instituições regionais tomaram medidas imediatas à crise venezuelana. Ainda no dia 12, a Organização dos Estados Americanos aplicou de forma rigorosa a letra e o espírito da Carta Democrática Interamericana (CDI) que havia entrado em vigor sete meses antes da crise. Com o propósito de reestabelecer a normalidade democrática no referido país, a OEA fez declaração sobre a situação na Venezuela (AG/DEC. 28), e enviou Missão para incentivar a reconciliação e ao diálogo entre partes. No âmbito da OEA, em busca do fortalecimento da democracia, os países membros condenaram a alteração política e pressionaram o governo venezuelano a respeitar as liberdades individuais, por consequência das violências. Em conformidade como o posicionamento da OEA e da CDI, os presidentes dos países membros do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, Grupo do Rio, reuniram-se em San José, na Costa Rica, para adotar medidas sobre a questão da Venezuela. Todos os países assinaram uma declaração condenando a interrupção da ordem constitucional, objetivando, assim, a retomada de Chávez (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2002b).

Com relação ao Brasil, no mesmo dia da crise em Caracas, Fernando Henrique Cardoso enviou um comunicado sobre a situação na Venezuela lamentando a ruptura na ordem institucional e reafirmou a importância da democracia no continente. O presidente expressou, ainda, confiança de que o país encontraria o caminho para o retorno à normalidade democrática. Nesse sentido, reconhece-se que a Política Externa brasileira demonstrou apoio não enfático à Hugo Chávez, ou seja, condenou a ruptura democrática, mas não tomou uma postura firme para solucionar a crise. Outros países do hemisfério como México, Argentina, Paraguai e Costa Rica, declararam o não reconhecimento do novo governo venezuelano. Em contraposição à maioria dos países do hemisfério e das decisões da OEA, os EUA, sob o comando de Bush, mostraram apoio ao interino Carmona²⁶ e se abstiveram das medidas sobre a questão da Venezuela na OEA.

Em razão das pressões interna e externa, de parte significativa da sociedade e das organizações internacionais, em especial do papel ativista da OEA, o interino Carmona não conseguiu estabilidade o suficiente para permanecer no poder. Destarte, em 13 de abril, o vice-presidente de Hugo Chávez, Dionésio Cabello, é nomeado e assume o comando do país. Em 14 de abril de 2002, Hugo Chávez retoma a presidência do país. No mesmo dia do retorno de Hugo

²⁶ Desde o início do Governo Hugo Chávez, os Estados Unidos demonstraram repúdio aos seus princípios bolivarianos. O reconhecimento do governo da oposição por parte do hegemônio foi influenciada, sobretudo, em razão dos interesses no Petróleo Venezuelano, que havia gerado uma crise após a estatização das empresas petrolíferas durante o Governo Chávez (CAMARGO 2013).

Chávez à presidência, o governo brasileiro reiterou o apoio ao papel da OEA e do Grupo do Rio como foros de concertação para o fortalecimento e a defesa dos princípios democráticos e do Estado de Direito no continente (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2002a).

Percebe-se, portanto, que a democracia foi reestabelecida com brevidade, neste caso, e que a Política Externa Brasileira atuou especificamente por meio das Instituições internacionais as quais tiveram um papel importante para a normalidade da democracia. A pressão internacional foi o suficiente para que Carmona não resistisse permanecer no poder. Vale ressaltar ainda que assim que Hugo Chávez retoma o poder, sua primeira ligação de agradecimento foi para o então presidente do Brasil, FHC, para agradecer o apoio diplomático do Brasil nas instituições regionais que buscou incessantemente assinaturas de outros países que condenassem a alteração política. Com relação ao Mercosul, a Venezuela não era, ainda, membro do bloco à época, nem havia ratificado o Protocolo de Ushuaia, como membro associado (o que ocorre somente em 2005). Desta forma, o Mercosul não foi um ator relevante, ou seja, não toma uma postura impositiva na crise, tampouco a Unasul por ser uma instituição criada recentemente, no entanto, a Argentina e Paraguai, membros dessas, tiveram atuação individual na crise, deslegitimando o governo do interino.

Ao avaliar a democracia na Venezuela, segundo a *Freedom House*, nos dados de 2002, antes do golpe de Estado, o país teve índice 4 na escala de liberdade, sendo as liberdades civis 5 e os direitos políticos 3. No entanto, apesar de o governo Chávez ter sofrido um golpe de Estado, os dados de 2003, após a crise política, mostram uma mudança positiva na escala de liberdade do país. A Venezuela melhorou seus índices de liberdade, diminuindo para 3.5 na escala de 1 a 7 em que quanto mais próximo de 7 menos livre. Ainda que o índice dos direitos políticos tenha permanecido 3, o índice de liberdades civis diminuiu de 5 para 4. Tais mudanças mostram que a tentativa de golpe na Venezuela foi favorável para o fortalecimento do governo e para o apoio popular ao mesmo.

“Venezuelan strongman Hugo Chávez successfully escaped his overthrow and imprisonment in a April 2002 coup attempt, and was returned to power as a result of the continued loyalty of key military garrisons around the country and significant sectors of the population. However, throughout the year, the country saw protests by a broad spectrum of civil society and unprecedented discontent in the barracks by officers tired of Chávez's threadbare populism. Chávez, himself the onetime leader of two coup attempts, appeared to remain confident of his own ability to keep order, despite the increasing disorder” (FREEDOM HOUSE, 2003).

Até aqui pode-se concluir que o posicionamento brasileiro para a promoção da democracia, durante a crise política, mostrou-se condizente com os princípios democráticos das Instituições Internacionais das quais faz parte.

3.2.2 Honduras (2009-2011)

Nas eleições democráticas de 2006, o povo hondurenho escolheu o líder do Partido Liberal de Honduras (PLH), José Manuel Zelaya, presidente do país. A instabilidade política interna começa a surgir quando, após três anos de mandato, Zelaya faz uma consulta popular, em março de 2009, para avaliar a opinião pública sobre o estabelecimento de uma nova Constituição no país. O problema central dessa proposta foi ter como um de seus temas a reeleição presidencial, haja vista que Carta Magna hondurenha já tratava esse assunto como cláusula pétrea. Em consequência, o Poder Judiciário declara a tentativa inconstitucional e o Congresso hondurenho aprova lei de impedimento de plebiscito por 180 dias, no mínimo.

Os conservadores, descontentes com o governo do presidente e sentindo-se ameaçados com a tentativa de reeleição do presidente, planejam golpe de Estado e na madrugada do dia 28 de junho de 2009 o exército invade o palácio presidencial, prende Zelaya e retira-o do país colocando-o em um avião com destino à Costa Rica. Por conseguinte, o então presidente do Congresso, Roberto Micheletti, foi nomeado presidente de Honduras. A justificativa dos opositores pela realização do golpe militar foi a de que se cumpria o mandato de prisão do Poder Judiciário, e que seria uma medida preventiva para manter a ordem do país (CAMARGO, 2013).

Logo na incidência da crise política, a OEA enviou missão para avaliar a conjuntura política no país e interpretou, posteriormente, o caso como golpe de Estado. Não só a OEA, mas toda a comunidade internacional condenou inicialmente a alteração política de Honduras. Nas palavras de Celso Amorim: “não se pode tirar, em nenhum lugar do mundo, um presidente do poder com o cano de um fuzil na cabeça, expulsá-lo do país e dizer que agiu legitimamente”²⁷ (AMORIM 2009, apud LOPES, 2013, p.295).

Em resposta ao golpe, a Organização dos Estados Americanos, principal organismo regional mediador em contextos de crises políticas, fez uma sessão sobre a situação em Honduras. Ainda

²⁷ Entrevista com o embaixador Celso Luiz Nunes Amorim, ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil (1993-1994 e 2003-2011), realizada por Pablo Souto, com roteiro de questões preparado por Dawisson Belém Lopes, por ocasião de abertura do evento Mini-Onu 10 anos, em 9 de outubro de 2009, em Belo Horizonte, Minas Gerais.

no dia 28 de junho, e comunicou a condenação do golpe militar por ter provocado uma alteração inconstitucional da ordem democrática, estabelecida na Carta Democrática Interamericana. Ainda no âmbito da OEA, os membros aprovaram a resolução CP/RES. 952 (1699/09) que, resumidamente, condenava o golpe de Estado, exigia o imediato, seguro e incondicional o retorno do presidente José Manuel Zelaya, declarava não reconhecimento de qualquer governo decorrente da ruptura, bem como condenava os atos de violência cometidos durante a crise. A resolução em apreço foi encaminhada à ONU, onde a Assembleia Geral das Nações Unidas também condenou unanimemente o golpe de Estado e aprovou resolução, no dia 30 de junho, para a restituição de Manuel Zelaya. A organização multilateral recomendou, ainda, que os países membros não reconhecessem o novo governo hondurenho.

Em conformidade com as instituições supracitadas, o Brasil, assim como a grande maioria dos países do hemisfério, condenou a alteração política de Honduras e não reconheceu o Governo Micheletti. Com o propósito de reestabelecer a ordem democrática, a OEA encaminhou missão técnica ao país e emitiu um ultimato de 72 horas para o regresso de Zelaya ao poder. Sem sucesso, em 4 de julho a OEA suspende o direito de participação de Honduras na organização, em conformidade com o artigo 21 da Carta Democrática Interamericana (AG/RES. 2-XXXVII-E/09).

A Política Externa brasileira passou a ter uma postura mais enfática no caso hondurenho quando Manuel Zelaya foge do exílio na Costa Rica e retorna ao seu país com o objetivo de iniciar uma revolta popular contra o Governo. A revolta não vingou e o Governo agiu repressivamente, fechou algumas imprensas, televisões e rádios que demonstravam oposição, ignorou inicialmente as pressões da Comunidade Internacional e, internamente, atuou de maneira repressiva contra os partidários de Manuel Zelaya, afastando ainda mais o país dos princípios democráticos. A pressão do governo contra Zelaya fez com que no dia 21 de setembro de 2009 o ex-presidente refugiasse na embaixada brasileira em Honduras. Com efeito, o Brasil teve, de certa forma, envolvimento direto na crise, embora sua atitude de concessão de abrigo, ou “palanque político”, a Manuel Zelaya não tenha sido aceita pela comunidade internacional. O Parlamento do Mercosul declarou que tal atitude violou as regras do direito internacional público (da não intervenção) e que não contribuiu para a pacificação do país (MERCOSUL, 2009a).

Em entrevista com Celso Amorim, no dia 9 de outubro de 2009, foi feita a seguinte pergunta: “A respeito da crise de Honduras, qual é a visão da diplomacia brasileira? Entre a

necessária defesa dos valores democráticos no continente e o não intervencionismo previsto na Constituição Federal de 1988, com qual nós ficamos?” A resposta do Ministro de Estado das Relações Exteriores foi:

“não há impasse entre o governo brasileiro e o governo imposto em Honduras. Existe um impasse, se você quiser, mas eu espero que ele se desfaça em breve, entre toda a comunidade internacional, da qual o Brasil faz parte, e os golpistas de Honduras, para ver qual a maneira (por) que se pode devolver o poder ao governo legítimo. Embora entendendo que isso vai se dar num contexto antes das eleições (de Honduras), é importante que o presidente legítimo (Manuel Zelaya) retorne ao poder. É para isso que a OEA (Organização dos Estados Americanos) está lá agora”²⁸ (2009, apud LOPES, 2013, p.293-295).

Como mencionado no discurso de Amorim, no final do ano de 2009 foram realizadas eleições em Honduras, em razão disso, a OEA encaminhou missão de observação eleitoral. Porfírio Lobo foi eleito presidente do país, no entanto, grande parte da Comunidade Internacional não reconheceu o governo legítimo, dentre elas: a OEA, o Mercosul, a União Europeia, o Brasil a Venezuela e a Colômbia. Em contraposição, os Estados Unidos, grandes parceiros hondurenhos, reconheceram o governo Porfírio Lobo que permaneceu presidente de Honduras de 2010 a 2014.

Diferentemente da crise venezuelana, a crise de Honduras não foi resolvida com brevidade. Por esse motivo, envolveu maior quantidade de atores internacionais, dentre eles a Unasul e o Mercosul, nos quais a PEB atua de maneira influente. Ambas as instituições coordenaram suas posturas com a OEA. Essas condenaram a alteração política, a Unasul declarou o golpe de Honduras uma tentativa de desestabilizar a democracia no continente. Nesse mesmo sentido, em 19 de outubro de 2009, o Parlamento do Mercosul declarou repúdio ao golpe de Estado em Honduras, durante a XX Sessão Plenária, em Montevidéu, e considerou legítimo o governo de Manuel Zelaya. As principais medidas a exigência do retorno de Zelaya e o não reconhecimento dos governos decorrentes do golpe de Estado, reiterando, assim, os princípios democráticos, sobretudo, das liberdades fundamentais e dos direitos humanos dos cidadãos hondurenhos (MERCOSUL, 2009a, 2009b; UNASUL, 2009a, 2009b).

Além da atuação nas Instituições supracitadas, na 37ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul Lula condenou o golpe de Estado em Honduras qualificando-o como um retrocesso

²⁸ Entrevista com o embaixador Celso Luiz Nunes Amorim, ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil (1993-1994 e 2003-2011), realizada por Pablo Souto, com roteiro de questões preparado por Dawisson Belém Lopes, por ocasião de abertura do evento Mini-Onu 10 anos, em 9 de outubro de 2009, em Belo Horizonte, Minas Gerais.

democrático. Consequentemente, o Brasil suspendeu relações diplomáticas com Honduras, no período em que o ex-presidente se abrigava na embaixada. Ademais, o embaixador brasileiro em Tegucigalpa retornou ao Brasil durante o período da crise, momento em que a PEB impunha sanções políticas a Honduras, como o não reconhecimento, inicial, do governo eleito após o golpe.

Somente em 22 de maio de 2011 a crise, que havia sido iniciada em junho de 2009, apresenta um desfecho em razão do Acordo de Cartagena das Índias. Mediado por Venezuela e Colômbia, estabeleceu-se um pacto entre o ex-presidente Manuel Zelaya e o presidente Porfírio Lobo. O Acordo de Cartagena estabelecia que o governo de Honduras deveria conceder o retorno de Zelaya a Honduras e anistiar seus parceiros políticos, além disso, também foi firmado que Zelaya teria pleno gozo de seus direitos políticos, dentre eles o direito à candidatura. Assim que o pacto foi estabelecido, OEA revoga a suspensão de Honduras, retomando assim suas relações com a organização. No dia 25 de maio de 2011, os países do Mercosul comunicaram que

“a assinatura do Acordo constitui passo fundamental para a normalização do convívio internacional de Honduras. Os países membros do MERCOSUL congratulam-se com os Governos da Colômbia e Venezuela pelo apoio e mediação que viabilizaram a assinatura do Acordo, que reafirma o compromisso de toda a América Latina com a preservação e a consolidação da democracia. Reiteram, ademais, sua convicção de que, conforme o Protocolo de Ushuaia, de 1998, a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração em que estão engajados” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011).

Devido ao acordo, houve o reconhecimento final do governo Porfírio Lobo, tanto pelas instituições, quanto pelos países de modo que permitiu ao Brasil voltar a ter relações diplomáticas com Honduras. Ao contrário da Venezuela e da Bolívia, o Brasil não teve postura direta para solucionar a crise política de Honduras. Conclui-se que as iniciativas da Política Externa brasileira novamente se deram dentro do contexto multilateral, por mais que tenha prestado abrigo para Zelaya na Embaixada do Brasil em Tegucigalpa. No entanto, no caso de Honduras, ainda que, de maneira geral as instituições regionais tenham tido um papel atuante, seus posicionamentos não se mostraram efetivos, haja vista que o governo decorrente do golpe continuou no poder. Desta forma, o reestabelecimento da democracia não se deu em razão das medidas tomadas no âmbito multilateral; mas, sim, pela iniciativa individual de dois países para estabelecer um acordo.

Com relação aos princípios da democracia liberal, segundo a *Freedom House* (2009), Honduras antes do golpe tinha escala de liberdade 3,0, sendo as liberdades civis 3 e os direitos políticos 3 (dentro da escala de 1 a 7). Nas pesquisas de 2010, em razão do golpe, a escala de liberdade obteve uma mudança negativa de 1 ponto a mais nos indicadores de liberdade. Isso significa dizer que os direitos políticos e as liberdades civis hondurenhas declinaram de 3 para 4 na escala da democracia liberal. Segundo a *Freedom House* a queda das condições democráticas do país deveu-se, justamente, ao exílio do presidente Manuel Zelaya e as subsequentes restrições postas pelo governo interino aos cidadãos hondurenhos. Após o Acordo de Cartagena das Índias, a escala de liberdade do país permaneceu a mesma, pois, segundo o índice de liberdades, Honduras continuou sofrendo violações dos direitos humanos, problemas como a corrupção e índices de crimes elevados, se tornando um dos países mais violentos do mundo (FREEDOM HOUSE, 2012).

Assim sendo, por mais que a democracia tenha sido reconsolidada no país através da ação da comunidade internacional, nos parâmetros liberais, Honduras após a crise passando por desafios à estabilidade democrática que não foram solucionados nem pelo Brasil, nem pelas instituições regionais. Segundo os dados da *Freedom House* de 2015, o índice de liberdades permanece o mesmo haja vista que o Estado ainda sofre inúmeros problemas como tráfico de drogas, crimes organizados, violência e problemas com os direitos civis que põem em cheque sua qualidade democrática (FREEDOM HOUSE, 2015b). Conclusivamente, pode-se dizer que a PEB não mostrou preocupação em adotar medidas que sanassem tais problemas, embora, tenha engajado contra o golpe de Estado em 2009.

3.2.3 Paraguai (2012)

O caso paraguaio de 2012 foi selecionado haja vista que foi a única crise política que aconteceu durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Das três crises deste estudo de caso, esta é a que apresenta maiores controvérsias, pois há diferentes pontos de vista se foi ou não considerado um golpe de Estado no país. Segundo o indicador OPSA, a crise em apreço é classificada uma Interrupção do Mandato Presidencial.

Eleito presidente do Paraguai, em 2008, Fernando Lugo, partidário liberal da Aliança Patriótica para Mudança, representou transição no poder do país que, durante anos, esteve sob

domínio do Partido do Colorado, considerado conservador. Após quatro anos no poder, Lugo enfrenta uma crise política, quando em 22 de junho de 2012, depois de apenas 30 horas do início de seu processo, o Congresso paraguaio aprovou, com maioria opositora seu *Impeachment*. Na Câmara dos Deputados do Paraguai dos 80 votos, 76 foram a favor do julgamento contra Lugo enquanto no Senado foram 39 de 45 votos a favor da destituição do presidente. Em consequência, logo após a decisão do Congresso paraguaio, o vice-presidente de Lugo, Federico Franco, assumiu o cargo de Presidente da República onde concluiria o mandato até agosto de 2013. A interrupção do mandato presidencial resultou em protestos no Paraguai, principalmente por parte das massas populacionais favoráveis ao governo deposto (OEA, 2012).

O caso Lugo levantou várias hipóteses se de fato os prazos proporcionados permitiram o exercício da defesa legítima do acusado. O *Impeachment*, em âmbito doméstico, foi considerado legítimo. Nos termos da Constituição Federal paraguaia, o artigo 225 estabelece que o Presidente da República pode ser submetido a julgamento político por “mau desempenho de suas funções”, por delitos comuns ou aqueles cometidos durante a carreira. Nesse sentido, não se pode dizer que houve um golpe de Estado neste caso do Paraguai, pois internamente o Tribunal Superior eleitoral reconheceu o processo legítimo. Para Bastos e Metzger (2012), ocorreu o chamado “Golpe ‘Branco’”, pois a ausência do direito à ampla defesa e ao contraditório indicou a ruptura institucional no país. Os autores ressaltaram ainda que “cumprir o rito jurídico pode servir aos requisitos de um regime constitucional republicano. O que não significa que este regime seja o de um país que respeita a democracia liberal, enquanto valor. O que se verifica no caso paraguaio é a existência de um regime liberal desprovido de valores democráticos” (BASTOS, METZGER, 2012, p.37).

A maioria dos países da América condenou a interrupção do mandato presidencial. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos declarou a interrupção ilegal. O Brasil e o Uruguai em razão da crise política convocaram os embaixadores no Paraguai para consultas imediatas, enquanto a Argentina rompeu suas relações diplomáticas com o Paraguai. No âmbito das instituições regionais, a Organização dos Estados Americanos condenou as alterações políticas e enviou missão para mediação no país, a qual foi realizada nos primeiros dias do mês de julho, assim como feito nas demais crises políticas. Em seguida, foi realizada sessão extraordinária, em 22 de agosto de 2012, na qual se discutia a situação do Paraguai.

No cenário sub-regional, os líderes da Unasul e do Mercosul interpretaram o *Impeachment* de Fernando Lugo uma ruptura do compromisso democrático vigente nas instituições, por esse motivo tomaram medidas totalmente punitivas ao país. No dia 29 de junho de 2012, 7 dias após a interrupção do mandato presidencial, o Paraguai foi suspenso nos dois blocos regionais. Apesar de o Protocolo de Georgetown da Unasul não estar em vigor no momento da crise, o país foi suspenso da Unasul em apenas 36 horas baseando no “espírito de Georgetown” e no estatuto da Unasul, a suspensão da participação foi aprovada através do Comunicado N°26/12, na Argentina.

A principal controvérsia do caso paraguaio no Mercado Comum do Sul foi a discussão sobre a adesão da República Bolivariana da Venezuela ao processo integracionista no momento em que o Paraguai estava suspenso do bloco. Anos antes da suspensão do Paraguai já se discutia a participação da Venezuela como Estado permanente do Mercosul. No entanto, o Paraguai, membro originário do Mercosul, foi o único dos quatro membros permanentes a recusar a adesão daquele país, alegando aos princípios democráticos do Mercosul. Desta forma, a admissão da Venezuela ao bloco econômico estava pendente de aprovação pelo legislativo do Paraguai. O Brasil havia assinado o protocolo de adesão da Venezuela em julho de 2006, mas somente em julho de 2012, em menos de 1 mês da suspensão do Paraguai, o país passou a ser membro permanente do Mercosul (MERCOSUL, 2012). É nesse sentido que o caso do Paraguai levantou uma série de discussões sobre a democracia do bloco, uma vez que a suspensão do Paraguai em razão de inconformidades democráticas condicionou a adesão venezuelana, um país que tem sua democracia muito questionada.

Após a decisão do bloco, o governo paraguaio levantou questionamentos acerca da validade do ingresso da Venezuela. Nesse contexto, o Brasil mostrou apoio à República Bolivariana e informou que não haveria espaço para contestação e que tais questionamentos não reverteriam a decisão tomada pelo Mercosul. No mês de dezembro do ano de 2012, seis meses após a suspensão do Paraguai no Mercosul e na Unasul, os líderes dos Estados parte dos blocos regionais reuniram-se na Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da Unasul, no Peru e na Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, em Brasília onde reiteraram a manutenção da suspensão, em ambas as organizações, até abril de 2013, mês das eleições paraguaias. Percebe-se, portanto, a coordenação da atuação das duas instituições uma vez que os países do Mercosul também são Estados membros da Unasul. O governo do Paraguai reagiu às decisões alegando

uma “perseguição sistemática” dos blocos. Consequentemente, o presidente Federico Franco esforçou-se para tentar revogar a suspensão alegando que não havia irregularidades no processo de Lugo e iniciou campanha contra a manutenção da suspensão do país (MERCOSUL, 2012).

Durante as eleições do Paraguai de 2013, as três instituições regionais, OEA, Mercosul e Unasul, enviaram missão de observação do andamento do processo eleitoral. Horácio Cartes foi eleito democraticamente o novo presidente do país. Com efeito, em 15 de agosto de 2013 depois de sua posse, os Chefes de Estado e de governo da Unasul e do Mercosul revogaram a suspensão do Paraguai nos blocos econômicos. A presidente Dilma Rousseff demonstrou apoio ao novo presidente, inclusive, compareceu à sua posse a volta da democracia no país. Pode-se concluir, portanto, que PEB, no caso do Paraguai, teve uma postura enérgica no âmbito institucional, mas, individualmente, respeitou o princípio da não ingerência dos assuntos internos dos Estados.

Com relação aos valores da democracia liberal, ao analisar o índice de liberdade do Paraguai, na *Freedom House*, observa-se que não houve qualquer alteração em seus índices antes e após a interrupção do mandato presidencial, conquanto a *Freedom House (2013)* reconheça que “Paraguay received a downward trend arrow due to the swift parliamentary ouster of President Fernando Lugo without due process and a worsening press environment under the new administration.” Para Camargo (2013), a não alteração da nota significa que as medidas punitivas tanto da Unasul quanto do Mercosul não surtiram efeito para a crise.

O engajamento democrático da Política Exterior do Brasil nas três supracitadas crises pode ser resumido da seguinte forma:

Quadro 6 – Política* Externa brasileira: principais medidas nas crises políticas da Venezuela (2002), Honduras (2009-2011) e Paraguai (2012).

	OEA	Mercosul	Unasul	Brasil
Golpe e revoltas sociais Venezuela (2002)	Condenação da alteração política; CDI; Envio de Missão técnica e de mediações; Suporte a outras medidas internacionais; pressões domésticas e regionais	-	-	Apoio não enfático à Hugo Chávez
Golpe Honduras (2009-2011)	Condenação da alteração política, Envio de Missão técnica, deslegitimação do governo interino, pressão para restituição presidencial, suspensão do direito de participação, suspensão do direito de participação, envio do caso às nações unidas, envio de missão de observação eleitoral, não reconhecimento inicial do governo, reconhecimento final do governo, deferimento do direito de participação	Condenação da alteração política, pressão para restituição presidencial, apoio à OEA, não reconhecimento inicial do governo, reconhecimento final do governo	Condenação da alteração política, pressão para restituição presidencial, apoio à OEA, não reconhecimento inicial do governo, reconhecimento final do governo	Condenação da alteração política, pressão para restituição presidencial, suspensão das relações diplomáticas, sanções políticas, não reconhecimento inicial do governo, reconhecimento final do governo
Interrupção do mandato presidencial Paraguai (2012)	Condenação das alterações políticas; envio de missão de mediação e de observação.	Condenação das alterações políticas; Suspensão; envio de missão técnica e de mediação	Condenação das alterações políticas; Suspensão; envio de missão técnica e de mediação	Convocação do embaixador

Fonte: elaborada pelo autor a partir de CAMARGO (2013)

À luz do exposto, percebe-se que as instituições regionais apresentam similitudes em seus princípios, normas e regras no âmbito da democracia, quando da ameaça a instabilidade política, corroborando para a formação do Regime Democrático Interamericano, no qual as organizações demonstraram apoio e cooperação entre si. Nos casos supracitados de ruptura democrática, a Política Exterior do Brasil teve uma postura muito mais enfática no âmbito dessas instituições comparativamente ao seu engajamento individual. Tal postura é completamente concebível haja vista que participar dessas instituições é um ato discricionário do Brasil e que o compromisso normativo democrático delas foi formulado a partir de necessidades e propósitos comuns entre os Estados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objeto de estudo a Política Externa Brasileira, particularmente a atuação dessa na promoção da democracia no continente americano. Nesse sentido, procurou-se, no primeiro capítulo, identificar as teorias da democracia e estabelecer o referencial teórico. Como visto, as teorias da democracia são diversas, sendo destacados aqui os autores Larry Diamond e Fowleraker, Landman e Harvey. Dentro de suas perspectivas, foram apontadas falhas das democracias eleitorais latino-americanas, emergentes no pós-Guerra Fria, em relação ao ideal liberal da poliarquia, tais como a exclusão social, pobreza, violação dos direitos humanos, corrupção. Dessa forma, ao analisar os distintos mecanismos de promoção democrática, considerou-se a importância desses desafios e a procura pela sua superação como maneira de atuação na esfera.

Na sequência da análise teórica, ensejou-se o estudo histórico, conforme o recorte temporal proposto, isto é, o período dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), de Luiz Inácio da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2010-2014). A década antecedente, em que o próprio Brasil enfrentou os desafios da democratização, foi referenciada devido à importância da Constituição de 1988 para a estabilização do país, permitindo que, em seguida, a política externa refletisse os princípios constitucionais internacionalmente.

É crucial destacar que não houve intenção, nesta monografia, de comparar os três governos do recorte temporal entre si, no sentido de qualificar a capacidade individual de cada, visto que a democracia e suas instituições são construídas progressivamente. À medida que foram analisados os governos brasileiros e sua atuação internacional, expressaram-se diferentes orientações de política externa, as quais, embora marcantes, envolveram continuamente a concepção de democracia como princípio orientador. À luz do estudado nos primeiros capítulos, avançou-se para uma análise atenta as particularidades da promoção democrática brasileira, por meio de um estudo em dois níveis: compromisso com a democracia e engajamento democrático.

Como concepção sobre o compromisso com a democracia, foi considerado a retórica da diplomacia brasileira, em discursos e pronunciamentos, especialmente dentro dos organismos regionais, dos quais foram destacados a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Além disso, a

participação brasileira na formação de um arcabouço normativo regional para a promoção da democracia foi analisada, de maneira que, nessas três organizações, ganharam proeminência a Carta Democrática Interamericana, o Protocolo de Ushuaia e o Protocolo de Georgetown. A análise individual em cada uma dessas instituições regionais apontou para a ativa participação brasileira para o estabelecimento de princípios democráticos orientadores aos regimes políticos do continente, ao lado de mecanismos de responsabilização em caso de instabilidade.

A perspectiva de engajamento democrático diz respeito à capacidade de atuação do país em casos particulares de instabilidade política. A fim de relacioná-la ao Brasil, foi proposta o estudo de três casos, Venezuela (2002), Honduras (2009-2011) e Paraguai (2012), de forma que permitisse uma avaliação coerente da política externa brasileira. Destarte, conclui-se que a atuação individual da Política Externa do Brasil em situações de crises políticas nos países da região foi, em geral, coerente com seus princípios diplomáticos e constitucionais à exceção do caso de Honduras. A concessão de abrigo ao ex-presidente Manuel Zelaya na embaixada brasileira em Honduras, como palanque político, foi apontada por muitos como uma violação ao princípio basilar da PEB de não ingerência dos assuntos internos dos Estados.

A ligação entre o compromisso e o engajamento pode ser encontrada também na atuação das próprias organizações nas crises políticas. Em relação à relevância dessas nos casos, foi concluído que, na Venezuela (2002), a atuação foi majoritariamente da OEA, levando em consideração que o Mercosul não foi mediador da crise. Ao contrário dessa, no caso de Honduras (2009-2011), além da OEA, o Mercosul e a Unasul participaram ativamente para o reestabelecimento democrático no país, ainda que Honduras não fosse Estado membro ou associado desses. Por sua vez, no Paraguai (2012), Unasul e Mercosul tomaram posicionamento punitivo, enquanto a OEA novamente atuou, conquanto menos enfaticamente. Conclui-se, portanto, que o engajamento das organizações nos casos não é uníssono, nem implica que elas atuarão igualmente. Por fim, ao tentar responder a pergunta de pesquisa, se houve ou não uma promoção da democracia na política externa brasileira particularmente na América Latina, alguns pontos podem ser concluídos.

O primeiro deles é o de que houve efetividade no que se refere ao compromisso normativo brasileiro nas instituições regionais. O esforço brasileiro de contribuir para a construção de uma região mais democrática e cooperativa levou a consecução de normas, regras e

princípios em comuns entre as organizações regionais e sub-regionais – em específico da OEA, do Mercosul e da Unasul – que formaram, nos últimos séculos, um Regime Democrático Interamericano (RDI).

Outro ponto diz respeito ao fato de que, para a consolidação democrática no continente, o engajamento brasileiro não foi fator fundamental, haja vista que, como visto na teoria huntingtoniana, a democratização depende essencialmente dos fatores internos, especialmente da vontade social em concretizá-la. O discurso brasileiro fez sequentes referências, nas instituições regionais, que a democracia não é imposta, mas é fruto da cooperação. Assim, é fundamental notar que, em relação a um posicionamento individual diante das crises, os princípios democráticos mostraram-se subjugados ao princípio da não intervenção, na medida em que em nenhum momento o Brasil ensaiou a violação desse pilar do Direito internacional. Embora o princípio da não intervenção indique limitação a uma atuação incisiva, é difícil apontar incoerência no posicionamento brasileiro, dado que, diferentemente da postura dos EUA, a PEB condenou os desvios dos regimes em relação à ordem constitucional nas três distintas instabilidades políticas estudadas.

Afinal, houve promoção democrática com base no compromisso e no engajamento da Política Externa do Brasil em cenário regional? Conclui-se, neste, portanto, que o Brasil entre 1995-2014 foi, sim, promotor da democracia na América Latina, pois se mostrou coerente com a tradição diplomática do jurisdicismo e igualmente ao princípio da não ingerência dos assuntos internos dos Estados. Por meio de uma análise individual do posicionamento brasileiro, ou seja, fora das instituições internacionais, é perceptível o seu pouco envolvimento nas crises tratadas, já que, das três crises em apreço, o posicionamento individual do Brasil foi enfático apenas no caso Hondurenho, sobretudo por sua longa duração. Dessa forma, os incentivos as instituições regionais e os compromissos assumidos dentro dessas foram percebidos como os grandes representantes da política externa brasileira para a promoção da democracia no continente, tanto na construção normativa, quanto na responsabilização por desvios autoritários.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Roberto. A política externa brasileira e o “sentimento de exclusão”. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO Sérgio de Henrique Nabuco (Org.). **Temas de política externa brasileira II**, p.31-47, v.1, 2. ed, São Paulo: Ed. Paz e Terra. 1997.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon. A Política Externa do Governo Fernando Henrique. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Coor.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**, 2.ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, v.1, p. 547-560.

ALBUQUERQUE, Marianna. Transição Democrática e Adesão ao Regime de Direitos Humanos: as trajetórias de Argentina e Brasil. **Observador On-Line OPSA**, Rio de Janeiro, v.9, n.07, 2014. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_9_n_07_2014.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Política Internacional do PT e a Diplomacia do Governo Lula. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Coor.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**, 2.ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, v.1, p. 583-604.

AMORIM, Celso. **Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an over view**, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000300013&script=sci_arttext> Acesso em: 5 jan. 2015.

BASTOS, Fabricio Henricco Chagas; METZGER, Fábio. O caso Lugo ou qual Maquiavel o Brasil pretende ser? **Revista Conjuntura Austral**, Rio Grande do Sul, v.3, p.34-44, n. 13, ago/set, 2012.

BUSH, George. **Discurso de George Bush em 11 de Setembro de 1990**. Disponível em: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9> Acesso em: 6 nov.2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 27 jan. 2015.

CAMARGO, Alan Gabriel. Democratizando a América Latina? A promoção da democracia por meio do Regime Democrático Interamericano (RDI). 2013, 173f. Dissertação (Mestrado) **Instituto de Relações Internacionais**, Universidade de Brasília, Brasília.

CARMO, Corival Alves do. Venezuela: democratização e transformações econômicas no governo Hugo Chávez. **Brazilian Journal of International Relation**, 2012. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/1826>> Acesso em: 6 abr.2015

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**, 3 ed. Campinas, SP: Papirus, 1990.

CERVO, Amado Luiz. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil** temas e agendas, São Paulo: Saraiva, 2006, v.1, p. 7-34.

_____. A instabilidade internacional (1919-1939). In: SARAIVA, José Flávio Sombra. (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas** da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 131-167.

_____. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros 2008. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Relações Internacionais da América Latina de 1930 aos nossos dias**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997, p.25-37.

FAGUNDES, Pedro Ernesto. **A atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas crises políticas contemporâneas**, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/viewArticle/439>> Acesso em: 7 mai.2015.

FARIAS, Tamara Gregol de. Mercosul: **A Retórica de Política Externa Brasileira em Face do Princípio da Segurança Jurídica e do Princípio da Democracia (2002-2012)**. 1 ed. Curitiba, PR: CRV, 2014.

FAWERAKER, Joe; LANDMAN, Todd; HARVEY, Neil. *Governing Latin America*. Cambridge: Polity, 2003.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World: Venezuela**, 1999. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/1999/venezuela#.VTPgdSHBzRZ>>. Acesso em: 19 abr.2015.

_____. **Freedom in the World: Venezuela**, 2003. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2003/venezuela#.VTU3tiHBzRY>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. **Freedom in the World: Honduras**, 2009. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2009/honduras#.VVe6gflVhBc>> Acesso em: 19 abr.2015

_____. **Freedom in the World: Honduras**, 2012. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/honduras#.VVfNsflVhBc>> Acesso em: 19 abr. 2015.

_____. **Freedom in the World: Paraguai**, 2013. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/paraguay#.VVjo6flVhBc>> Acesso em: 5 mai.2015.

_____. **Freedom in the World methodology**, 2014. Disponível em: <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2014/methodology#.VSaNQ_nF-CI>. Acesso em: 09 abr. 2015.

_____. **Freedom in the world Report**, 2015a. Washington D.C and New York, 2015 Disponível em: <www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015>. Acesso em: 06 abr. 2015.

_____. **Freedom in the World: Honduras**, 2015b. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/honduras#.VVfPv_IVhBc>. Acesso em: 16 mai.2015

_____. **Country status and rating overview**, 2015c. Disponível em:<https://freedomhouse.org/regions/americas#.VSWMZ_nF-Cm>. Acesso em: 06 abr. 2015.

FUKUYAMA, Francis. Liberal Democracy as a Global Phenomena. **Political Science & Politics**, v.25, n. 4, p.659-664, Dec. 1991.

GEHRE, Thiago; COUTO, Leandro. **O Brasil e a reorganização do Sistema Interamericano**, 2010. Disponível em: < <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/432>> Acesso em: 16. Abr. 2015.

GODOY, Miguel Gualano. **Constitucionalismo e Democracia uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. São Paulo: Saraiva, 2012

HERZ, Mônica. In: SARAIVA, José Flávio Sombra. (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas** da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2007.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. vol. 39. São Paulo: Ática, 1994.

LAISNER, Regina. A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática? **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 14, p.17-35, n. 26, 2009.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Distanciamento versus Engajamento: Alguns aportes Conceituais para Análise da Inserção do Multilateralismo Brasileiro (1945-1990). **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, jul/dez, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Tradição e inovação na Política Externa Brasileira. Plataforma democrática**, n.3, Jul, 2010. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>> . Acesso em: 07 fev.2015.

LOPES, Dawisson Belém. **Política Externa e democracia no Brasil**. 1 ed. São Paulo:Unesp, 2013.

MERCADO COMUM DO SUL. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile**. Ushuaia, 1998. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democratico_port.pdf> Acesso em: 5 mai.2015

_____. **Repúdio ao golpe de Estado em Honduras**. 2009a. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/3963/2/parlasur/repudio_ao_golpe_de_estado_em_honduras.html> Acesso em 7 mai.2015.

_____. **Declaração dos Presidentes dos Estados partes do Mercosul e Estados Associados sobre o golpe de Estado em Honduras**. 2009b. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_2009_acta01_declaracion_presiden_pt_golpe_de_estado_en_honduras.pdf>. Acesso em: 7 mai.2015

_____. **Protocolo de Montevideu sobre compromisso com a democracia no Mercosul**, 2011. Disponível em:< http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/ushuaia_ii.pdf>. Acesso em: 11 mai.2012

_____. **Cúpula de Presidentes do Mercosul**: notícias, documentos e resultados, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/arquivos/cupula-de-presidentes-do-mercosul-2012-noticias-documentos-e-resultados>> Acesso em: 15 mai. 2015

MIGUEL, Luís Felipe. “Teoria Democrática Atual: Esboço de mapeamento”. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, p. 5-42, n. 59, 1 sem. 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília: n. 90, 1 sem, 2002a.

_____. **Declaração do Grupo do Rio sobre a situação na Venezuela**, 2002b. Disponível em: <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/04/12/declaracao-do-grupo-do-rio-sobre-a-situacao-na>>. Acesso em: 5 mai.2015

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília: n.92, 1 sem. 2003

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília: n.96, 1 sem. 2005

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília: n.98, 1 sem. 2006a

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, n.99, 2 sem, 2006b.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília: n.102, 1 sem. 2008

_____. **Declaração dos estados partes do Mercosul e Venezuela sobre o Acordo de Cartagena das Índias sobre a situação em Honduras**, 2011. Disponível em <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-estados-partes-do-mercosul-e-venezuela-sobre-o-acordo-de-cartagena-das-indias-sobre-a-situacao-em-honduras>>. Acesso em: 21 abr. 2015

_____. **EMI N° 00093 MRE**, 2012a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1053650.pdf>> Acesso em 8 mai.2015

_____. **EMI N° 00080 MRE**, 2012b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5D505912E783485024145A95710308F3.proposicoesWeb1?codteor=1056965&filename=Avulso+-MSC+551/2012>. Acesso em: 10 mai.2015

_____. **Unasul**, 2015. Disponível em: <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Acesso em: 12 mai.2015

NEGRETTO, Gabriel L. **Paradojas de la Reforma Constitucional em América Latina**. Mai. 2009. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=gabriel_negretto>. Acesso em: 30 out. 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Novos estudos Cebrap**, n.31. Out, 1991. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf> Acesso em: 09 abr. 2015.

_____. Illusions about consolidation. In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Ed.). **The Global Divergence of Democracy**. London and Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011. P.40-57.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. **Stability Map**, n.9. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/mapa/11_mapaestabilidade_10_mapa_10_01.pdf>. Acesso em: 11 abr.2015

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.1. São Paulo: Saraiva, 2006.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo de Reforma dos Estados Americanos, “Protocolo de Washington”**, 1992. Disponível em:<<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-56.htm>>. Acesso em: 29 abr.2015

_____. **Carta Democrática Interamericana**, 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm> Acesso em 29 abr.2015

_____. **Democracia**, 2015. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/topicos/democracia.asp>>. Acesso em: 7 mai.2015.

_____. **Declaração sobre a democracia na Venezuela**. AG/DEC. 28 (XXXII-O/02). Washington D.C. 2002.

_____. **Missão do Secretário-Geral da OEA e delegação na República do Paraguai realizada em 1º, 2 e 3 de julho de 2012**. OEA/Ser.G/CP/doc.4786/12 rev.1. 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Manual do Candidato: política internacional. 2. Ed. rev.atual. Brasília: FUNAG, 2012.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Direito Internacional Público e Privado. Ed. JusPODIVM. 3ª Ed. 2011.

VILLELA, Fábio Giambiagi et.al.(org.). **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.**

RODRIGUES, Diego Freitas. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.53, n.1, p.45-66, 2010.

SANTISO, Carlos. Promoção e proteção da Democracia na Política Externa Brasileira. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.24, p. 397-431, n. 2, jul/dez, 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Que democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582001000400003&script=sci_arttext> Acesso em: 25.nov. 2014

_____. Exportação de democracia na política externa norte-americana no pós- Guerra Fria: doutrinas e o uso da força. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.53, p. 157.191, n.1 jan/jul, 2010.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. **Eu sou a América do Sul**, 2012. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/914-Eu_sou_da_America_do_Sul.pdf > Acesso em: 19 jan.2014.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo y Democracia**, Madrid: Aguilar, 1968.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Comunicado Especial da República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai, a República Oriental do**

Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela sobre a República de Honduras. 2009a. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4648/1/cmc_2009_acta02_comunicado_pt_comunica do_especial_ee.pp-venezuela_sobre_honduras.pdf>. Acesso em: 7 mai.2015.

_____. **Comunicado de la presidencia pro-tempore de unasur sobre intento de golpe de Estado en Honduras.** Santiago, 2009b. Disponível em: <http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20090628/pags/20090628163450.php>. Acesso em: 7 mai.2015

_____. **Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o compromisso com a democracia.** Georgetown, 2010. Disponível em: <<http://www.unasur.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20 UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>>. Acesso em 7 mai.2015

ZOVATTO, Daniel; HENRÍQUEZ, Jesús Orozco. **Reforma política y electoral na América Latina 1978-2007,** 2008. Disponível em: <http://www.idea.int/publications/perla/upload/Political_and_Electoral_Reform_in_Latin_America.pdf>. Acesso em: 30 out. 2014.